

VASTAGH PÁL

Fejezetek
a jogalkotás
politika-
történetéből

1957–1987



napvilág kiadó

VASTAGH PÁL

FEJEZETEK A JOGALKOTÁS POLITIKATÖRTÉNETÉBŐL

Vastagh Pál

Fejezetek a jogalkotás politikatörténetéből

1957–1987



Megjelent a



Politikatörténeti Alapítvány és a



SZOCIÁLIS
DEMOKRÁCIÁÉRT
INTÉZET

Szociális Demokráciaért Intézet
támogatásával

Kiadja a Napvilág Kiadó
1117 Budapest, Villányi út 11–13.
www.napvilagkiado.hu
Első kiadás: 2024

ISBN 978-963-338-552-4

© Vastagh Pál
Minden jog fenntartva

Jelen könyvet vagy annak részleteit tilos reprodukálni, adatrendszerben tárolni, bármely formában vagy eszközzel – elektronikus, fényképeszeti vagy más módon – a kiadó engedélye nélkül közölni.

Printed in Hungary

TARTALOM

Bevezetés	7
Alávetettekből ügyfelek	
<i>Az 1957. évi IV. törvény keletkezéstörténete</i>	<i>21</i>
A jogtörténeti előzményekről	22
A kodifikáció politikai feltételeinek változásairól	25
A viták csomópontjairól a kodifikáció során	33
A törvényalkotás második szakaszáról	48
Az első magyar Polgári Törvénykönyv: 1959. évi IV. törvény	
<i>Politikai háttér – társadalmi hatások</i>	<i>61</i>
Bevezető	61
A Polgári Törvénykönyv kodifikációjának politikátörténeti háttéréről	68
A polgárjogi kodifikáció hatása a jogrendszer átalakulására	82
Az első magyar Polgári Törvénykönyv társadalmi hatásáról	88
Összegzés	94
Az új magyar termelészövetkezeti modell jogi megalapozása: 1967	
Az agrárpolitika változásai 1957 után	98
A törvényalkotás folyamatáról	120
A termelészövetkezeti földtulajdon elismerése	135
A termelészövetkezetek egyenjogúsítása	141

A termelőszövetkezetek érdekképviselése, érdekvédelme	145
A magyar termelőszövetkezeti mozgalom visszaintegrálódása a nemzetközi együttműködésbe	148
Alkotmányrevízió: 1972	
<i>Kitörési kísérlet vagy korrekciós próbálkozás?</i>	154
A magyar jogrendszer változásairól	154
Az alkotmánymódosítás társadalmi, politikai hátteréről	159
Az alkotmányreform politikai és szakmai előkészítéséről	167
Az 1949. évi Alkotmány fontosabb változásairól	187
Miként értékelhető az 1972-es általános alkotmányrevízió?	196
Egy „idegen test” a szocialista államszervezetben	
<i>Adalékok az Alkotmányjogi Tanács létrejöttének történetéhez</i>	204
Bevezetés	204
A problematika elméleti megközelítése. Az elutasítástól az útkeresésig	206
Változó ideológiai keretek, új elképzelések	220
A kodifikáció politikai háttere és szakmai folyamata ...	232
Konklúziók	244
Félúton a jogállamhoz – áttörés a törvények uralmáért	
<i>Az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról</i>	248
A törvény megalkotásának előzményeiről	251
Az Országgyűlés és az Elnöki Tanács változó pozíciói .	257
A kodifikáció kezdeteiről	271
Az előkészítés politikai folyamatáról	275
A törvényjavaslat parlamenti vitájáról	280
Összegzés	288

BEVEZETÉS

I.

Nem túlzó megállapítás, hogy az államszocializmus korszakának jogfejlődése, a jogrendszer változásai, a jogalkotás társadalmi-politikai háttérének elemzése hiányos, gyakran egysíkú és leegyszerűsítő, holott a négy évtized során jelentős változások formálták a jogrendszer tartalmát, a politika és a jogi szabályozás kapcsolatát. A szocialista jogtípus tartós jelensége a politika dominanciája, ez azonban a korszak különböző szakaszaiban eltérő intenzitással érvényesült. A folyamat jól nyomon követhető, főként 1957 után, amikor is a jognak mint a politika eszközének felfogásától, az ebből származó gyakorlattól távolodva, a jogalkotásban a szakmai racionalitás fokozatos térnyerése figyelhető meg. Ez a koncepcionális váltás eltérően érvényesült a jogrendszer egyes ágaiban. A gazdasági viszonyok szabályozásában markánsabban, a közjog területén már jóval korlátozottabban. A nyolcvanas évtizedben, az államszocializmus utolsó szakaszában már olyan törvényeket is megalkottak, amelyek – ha nem is a jogalkotók eredeti szándéka szerint – elősegítették a jogállami átalakulást. Mint annyiszor a történelemben, az új rendszer elemei a régi keretei között formálódtak.

A jogalkotás több évtizedes történetéből azoknak a törvényeknek keletkezését és megalkotásuk politikai környezetét vizsgáltam, amelyek álláspontom szerint kiemelkedő je-

lentségűek tartalmuk és társadalmi hatásuk alapján. Egyben jól példázzák a jog és a politika viszonyában történő változásokat is. Kiindulópontom: a szocialista jogrendszer vizsgálatában nem elegendő pusztán a normatív alapú megközelítés, a kodifikáció szakmai folyamatának elemzése. A hiteles kép kialakításához elengedhetetlen a politikai környezet, a politikai hatások, a szakmai-tudományos koncepciók és a politika kölcsönhatásának elemzése. A kötet hat tanulmányában ez a megközelítés alapozta meg a kutatásaimat.

Időrendi sorrendben elsőként az 1957. évi IV. az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény keletkezéstörténetét vizsgáltam. Ebben a magyar jogtörténetben elsőként és Európában is ritka kivételként szabályozták az állami szervek és az állampolgárok kapcsolatát. Az eljárási szabályok megalkotásával korlátozták az állami szervek önkényét. Az állampolgárok az alávétettségből a jogilag szabályozott ügyféli pozícióba kerültek.

Az 1959. évi IV. törvény, az első magyar Polgári Törvénykönyv, a jogtudomány és a jogalkotás kiemelkedő teljesítménye és sok évtizedes törekvések megvalósulása. Társadalmi jelentősége, hatása messze túlmutat a polgári jog szűken vett terrénján, kihatott a jogrendszer egészére, új korszakot nyitott a jogalkalmazásban és a jogbiztonságban. Ezért is minősíthetjük az Alkotmány mellett a korszak legnagyobb jelentőségű törvényének.

A gazdasági viszonyok újszerű szabályozásának markáns, a magyar sajátosságokat tükröző példái az 1967. évi III. törvény a mezőgazdasági termelészövetkezetekről, valamint az 1967. évi IV. törvény a földtulajdon és a földhasználat továbbfejlesztéséről. Ezekben a jogszabályokban a jogalkotók szakítottak a kor uralkodó dogmaival, és olyan szövetkezeti modellt rögzítettek, amely hozzájárult a magyar mezőgaz-

daság történelmi mértékkel is sikeres korszakához. Hatásuk nem korlátozódott a mezőgazdaságra, de kiterjedtek a társadalom egészére: átalakult a falu, és az új gazdálkodási formák a legalitás tartományába kerültek.

Az 1972. évi I. törvény az Alkotmány módosításáról sokban megváltoztatta az Alkotmány tartalmát: az egyszerű módosításnál több történt. Több mint 10 éves előkészítés után, ellentétben a szakmai várakozásokkal, a politikai vezetés nem vállalta az alkotmányos berendezkedés átfogó reformját. Ennek ellenére fontos új elemek is bekerültek az Alkotmányba, így például az emberi jogok védelme, az alapvető jogok kiszélesítése, a dolgozók és az állampolgárok jogai közötti különbségtétel megszüntetése, a társadalmi tulajdon két formájának azonos alkotmányos pozíciója, valamint a kormány hatáskörének kiterjesztése.

Az 1983. évi alkotmánymódosítással és az 1984. évi I. törvénnyel létrehozott Alkotmányjogi Tanács a felgyorsult politikai folyamatok eredményeként kezdhette meg munkáját. Közel 20 éves szakmai előkészítés és politikai viták után – korlátozott hatáskörrel, nem kevés működési nehézséggel – tevékenysége 1989-ig tartott. Ekkor még joggal minősült „idegen testnek” a szocialista államszervezetben, mivel léte és funkciói a modell meghatározó elveibe ütköztek. Ugyanakkor a jogállami átalakulás fontos előzményévé vált, és megerősítette a társadalomban az alkotmányosság iránti igényt.

A tanulmánysorozat utolsó fejezetében az 1987. évi XI. a jogalkotásról szóló törvény megalkotásának folyamatát vizsgáltam. A törvényben foglaltak radikálisan átalakították a jogforrási rendszert, visszaállították a törvények primátusát, és megteremtették a jogalkotás új alkotmányos alapjait. Éppen ezért joggal tekinthetjük a jogállami átalakulást előkészítő törvénynek.

A korszak jogfejlődésének elemzése alapján kirajzolódnak a szocialista magyar jogrendszer olyan jellemzői, amelyek hosszabb-rövidebb távon meghatározó módon érvényesültek. Ilyennek tekinthetjük azt a folyamatot, amelynek eredményeként a magyar jogrendszer fokozatosan távolodott a szovjet jogi ideológiától és gyakorlattól, és erősödött a nemzeti sajátosságokat jobban figyelembe vevő szabályozás. Ezzel együtt a szocialista jogtípus diszfunkcionális jelenségei fennmaradtak, mint például a rendeleti jogalkotás, a túlszabályozottság, a jogszabályinfláció, a kvázi jogszabályok dömpingje stb. Sajátos vonások jellemzik a politika viszonyát a jogalkotáshoz, a jogtudomány és a politika kapcsolatát. Ezért vizsgáltam, hogy mennyiben volt képes a jogtudomány befolyásolni a jogalkotásra vonatkozó politikai döntéseket. Az elemzésekben arról is képet kaphatunk, hogy miként hatottak a nemzetközi kapcsolatok a magyar jogrendszer változásaira.

II.

A II. világháborút követően az átalakuló jogrendszer a szocialista jogcsalád részévé vált Magyarországon is. Mindez, ellentétben a Szovjetunióbeli történésekkel, fokozatosan, többéves folyamat eredményeként valósult meg. Ennek legjelentősebb állomását az 1949-es Alkotmány jelentette, amely hűen követte az 1936-os szovjet alaptörvény mintáit. Ezt követően felgyorsult a szovjet jogi megoldások, intézmények átvétele (így tanácsrendszer, ügyészi szervezet önállósodása, népi ülnöki rendszer stb.). Bekövetkezett a szovjet jogi ideológia térhódítása, nevezetesen a szocialista normativizmus hatása a magyar jogtudományban. Az elméletben a szovjet művek

fordításai pótolta a magyar jogtudósok munkáit. A szovjet elmélet és gyakorlat erőszakolt adaptációja több éven át intenzíven érvényesült (Szabó Imre az 1949 és 1953, míg Eörsi Gyula az 1950 és 1951 közötti időszakban jelölte meg ezen hatások maximális hazai érvényesülését.¹)

1953 után, az „új szakasz” politikájának hatására a jog fejlődésében is előtérbe kerültek a magyar viszonyok által determinált sajátosságok. A politikai rendszerek azonosságán alapuló közös vonások mellett jobban kifejeződtek a magyar történelmi fejlődésből, az eltérő hagyományokból adódó különbségek. Az orosz történelemben sokáig más volt a jog szerepe, mint a magyarban, ott a társadalomban nem alakultak ki jogi hagyományok, „az írott jog idegen maradt a nép tudatától”, a jog egységesítése csak elképzelés maradt, a társadalom életében a bíróságok és a jog nem töltötték be fontos szerepet.² Ettől gyökeresen eltért a magyar fejlődés, a jogrendszer római–germán alapokra épült, az folyamatosan kapcsolatban állt a nyugat-európai változásokkal, erős jogi hagyományok alakultak ki. A jog a társadalom egyik szilárd alapkövét jelentette; fejlett jogszolgáltatás és széles jogászai réteg alakult ki. Ezek a tényezők befolyásolták a jogtípusváltás menetét, annak fokozatosságát, és hatásaik, ha korlátozottan is, nem szűntek meg a maguk teljességében. Fennmaradtak az új viszonyok közepette is a régi jogi megoldások, egy rövid időszaktól tekintve érvényesült a korlátozott kontinuitás. Jól illusztrálja a formálódó új magyar jogrendszer elszakadását a szovjet modelttől az 1957. évi államigazgatási eljárásról szóló törvény,

¹ Szabó Imre: A szovjet jog és jogelmélet hatása a magyar jogra és jogelméletre. *Jogtudományi Közlöny*, 1977/11.; Eörsi Gyula: A magyar jog fejlődésének elvi kérdései a népi demokrácia első tíz évében. *Jogtudományi Közlöny*, 1955/6.

² David, Renè: *A jelenkor nagy jogrendszerei*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1977, 130.

és még határozottabban tükröződik a magyar civilisztika hagyományait is megőrző 1959-es Polgári Törvénykönyvben.

A tipikusan szovjet jogi megoldások átvétele kapcsán Szabó Imre találóan írta le a helyzetet: „Azt lehet mondani, hogy a jogi megoldások átvétele nagyobb mértékben alkalmazható olyan területeken, amelyekben jellegzetesen a felépítmény politikai-kulturális részének jogi szabályozásáról van szó, ezzel szemben kevésbé alkalmazható ott, ahol a gazdasági alap körébe tartozó társadalmi viszonyok jogi rendezése a feladat, mert itt a konkrét adottságok közvetlenebbül hatnak a jogi szabályozásra.”³ Ez az összegzés a helyzet pontos leírását adta. A politikai rendszer hangsúlyos elemei esetében lényegileg nincs tere az önálló sajátos nemzeti útkeresésnek, nagyobb mozgástér a gazdasági viszonyok szabályozásában nyílik. Ez a kettősség sokáig érvényesült, és a magyar politikai vezetést a nyolcvanas évtized elejéig jellemezte az óvatoss, tartózkodó magatartás az alkotmányos rendszer reformjával kapcsolatban. Más jogterületeken viszont utat engedtek a magyar sajátosságoknak megfelelő szabályozásnak, sőt az általános szocialista gyakorlattól eltérő koncepcionális megoldásoknak is. (Jól példázza mindezt a magyar szövetkezeti modell szabályozása, az állami és szövetkezeti tulajdoni formák egyenjogúsítása.) Összegezve: a magyar jogrendszerben is meghatározóan érvényesültek a szocialista jogtípus általános jegyei, ugyanakkor az ötvenes évek második felétől kezdődően egyre jobban érvényesült a szakmai racionalitáson alapuló, a nemzeti sajátosságoknak is megfelelő szabályozás.

³ Szabó Imre: A szovjet jog szerepe a magyar népi demokratikus jog kialakulásában és fejlődésében. *Állam- és Jogtudomány*, 1967/4. 499.

III.

A magyar jogrendszer egészét a különböző időszakok változásai mellett az államszocialista berendezkedés lényegi vonásai határozták meg. Olyan ismérvek, mint a hatalomgyakorlás és a döntéshozatal monopóliuma, a hatalom osztatlan gyakorlása, az állam túlterjeszkedő szerepe a társadalomban. Ezen alapvonások meghatározó jellegét a reformok részben korrigálták, de nem szüntethették meg. A hatalomgyakorlás monopóliuma formálisan ugyan az államhoz kötődött, de valójában a párt vezető szerepében érvényesült. (Az állam túlsúlya nem új jelenség a kelet-közép-európai régióban, hiszen a gazdaságilag erős, fejlett polgárság hiányában évszázadokon át a térségben az államhoz kötődtek a modernizáció feladatai.) Mindebből következően a társadalom alrendszeireinek és intézményeinek működését és irányítását az állam adminisztratív eszközökkel látta el, ez pedig szükségszerűen a jogi szabályozás túlterjeszkedését eredményezte. Így vált a jog a szocialista társadalom működésének egyik legfontosabb eszközévé.⁴ A jog eszköz jellegének abszolutizálása, a jogalkotás politikai súlyának erősödése a szocialista normativizmus térnyerésével párosult, mindez számos diszfunkcionális hatást eredményezett. Így az ötvenes évek magyarországi gyakorlatában a büntető jog a politika eszközévé vált olyan komplex társadalmi problémák megoldásában, mint a születésszabályozás, a munkaerőmozgás vagy a beszolgáltatás. A büntetőjogi felelősséget indokolatlanul, a társadalom által nem elfogadott módon alkalmazták, és ez súlyos konfliktusok forrásává vált.

⁴ Zoltán Péteri: The reception of Soviet law in Eastern Europe: similarities and differences between Soviet and East European Law. *Tulane Law Review*, 1987, vol. 01. no. 61.

Több negatív jelenség hosszabb távon is érvényesült: aránytalanságok alakultak ki a jogforrási rendszerben, minimalizálódott a törvényalkotás, meghatározóvá vált a rendeleti kormányzás. A miniszteri utasítási szint alatti szabályozásban kvázi jogszabályok tömegét alkották, mindez pedig túlszabályozottságot, a jogszabályok inflációját eredményezte. Ezen a téren lényeges változást csak a jogalkotási törvény hozott, amelyben visszaállították a törvények uralmát, és szabályozták a jogalkotás teljes vertikumát. A jogrendszer diszfunkcionális jelenségeit már 1953-at követően is próbálták korrigálni politikai és szakmai szinten egyaránt, számos esetben kisebb eredménnyel, de a rendszer lényegi jellemzőivel összefüggő viszonyok esetében sikertelenül. Az ezekre irányuló törekvések is nyomon követhetők a tanulmánykötetben.

IV.

A korszak jogfejlődésében és a nagy kodifikációs feladatok megoldásában meghatározó tényezőt jelentett a jogtudomány közreműködése, szélesebb értelemben a politika és a tudomány viszonya. Ezért is fontos annak vizsgálata, hogy mennyiben fogadta el a hatalom teljességével rendelkező párt a tudomány álláspontját, a jogtudósok véleménye mennyiben befolyásolhatta a jogalkotással kapcsolatos politikai döntések tartalmát. A kérdésre részben választ kaphatunk a politikai testületek üléseinek jegyzőkönyveiből. A kialakult gyakorlat szerint a párt vezető testületei (Titkárság, Politikai Bizottság, Központi Vezetőség, majd Központi Bizottság) az állami szervek döntéseit (Minisztertanács, Országgyűlés) megelőzően tárgyaltak a javaslatokról, irányt szabva az állami szer-

veknek. A testületek napirendjének ismeretében megállapíthatjuk, hogy nagy jelentőséget tulajdonítottak a jogalkotási feladatok meghatározásának, a készülő törvénytervezetek megvitatásának, különösen a társadalmilag jelentősebb jogszabályok esetében. Néhány példa alátámasztja ezt a megállapítást. (Az alkotmánymódosítást 1967 és 1972 között nyolc; a szövetkezeti és a földtörvényt 1962 és 1967 között nyolc; a Polgári Törvénykönyv kodifikációját 1950 és 1959 között szintén nyolc; az Alkotmányjogi Tanácsról szóló szabályozást 1983-ban három, a jogalkotási törvényt pedig 1987-ben két alkalommal tárgyalták a párt különböző vezető testületei. Többször a kormánnyal együttesen vitatták meg a javaslatokat.) Önmagában a számszerű felsorolás arra nem ad választ, hogy mennyiben érvényesült a politika dominanciája a jogalkotásban. A kor viszonyai között természetes, hogy a feladatok meghatározásában elsődleges szerepe a politikai döntéseknek volt, de a kodifikáció alapjainak szakmai kidolgozásában a jogtudomány képviselőinek volt meghatározó szerepe. A nagy kódexek esetében kiemelkedő jogtudósok és tudományos műhelyek alapozták meg a jogalkotást. (Az államigazgatási eljárásról szóló törvény esetében Toldi Ferenc, Szamel Lajos és Beér János, a Polgári Törvénykönyv megalkotásában Világhy Miklós és Eörsi Gyula, a szövetkezeti és földtörvény előkészítésében Erdei Ferenc, Dimény Imre, Seres Imre, az alkotmányrevízió kidolgozásában Szabó Imre, Bihari Ottó, Kovács István, az Alkotmányjogi Tanácsról szóló törvény kidolgozásában Ádám Antal, Pikler Kornél, Rácz Attila, a jogalkotási törvény létrejöttében Szamel Lajos munkássága volt a meghatározó. A felsoroltakon kívül még sok más kiemelkedő szakember formálta a törvények tartalmát.)

A különböző törvénytervezetek politikai vitájában – az ülések jegyzőkönyveinek tanúsága szerint – sokáig érvénye-

sült az a korábbi kettősség, amely a politikai vezetés álláspontját meghatározta: nagyfokú óvatosság, tartózkodás a politikai rendszer, az alkotmányos berendezkedés reformjával kapcsolatban, nagyobb mozgástér a gazdasági viszonyok szabályozásában. Mindez jól nyomon követhető a testületi állásfoglalásokban, az előbbi tárgykörökben a politikai vezetés döntéseivel gyakran lényegesen módosította az eredeti javaslatokat. (Így például az alkotmánymódosítás, az Alkotmányjogi Tanács szabályozása során vagy még korábban az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságának szűkítésével.) Ugyanakkor más jogterületekhez tartozó törvénytervezetek a testületi viták után jelentős tartalmi változtatások nélkül kerültek a kormány, illetve az Országgyűlés elé (Polgári Törvénykönyv, szövetkezeti és földtörvény).

A magyar jogrendszer fejlődésében évtizedeken át fontos impulzust jelentett a jogtudomány közrehatása, a jogtudósok, egyetemi tanszékek, az Állam- és Jogtudományi Intézet munkatársainak részvétele a törvények megalapozásában és a kodifikációs bizottságokban. Pozitív hatása volt a hosszú távú kutatási programoknak is. Így 1972 és 1985 között „A Közigazgatás Komplex Tudományos Vizsgálatának Programja” keretében nemcsak a közigazgatásra, hanem az államszervezet egészének reformjára vonatkozó tanulmányok készültek. Az Igazságügyi Minisztériumban 1982–1985-ös időszakra készült a kodifikációt megalapozó, azt elősegítő kutatási program. 1986-ban a Magyar Tudományos Akadémia az Államtudományi Kutatások keretében már az új Alkotmányt előkészítő kutatásokat végezte. Természetesen a tudomány képviselőinek javaslatai a maguk teljességében nem valósultak meg, a politika azokat gyakran elutasította, vagy a lényegüket is befolyásoló módosításokkal fogadta el. A nemzetközi példák hasznosításában teremtett új lehetőséget a jogössze-

hasonlítás tényerése, 1963-tól az Állam- és Jogtudományi Intézetben megkezdte működését a Jogösszehasonlító Osztály, amely kezdetben elsősorban a szocialista országok, de később a nyugat-európai államok jogfejlődését is vizsgálta.

A jogalkotást és annak tartalmát befolyásoló tényezők között kell említenünk a társadalmi vita intézményét, melyet 1990-ben, a rendszerváltást követően formálisnak minősítettek és töröltek a jogalkotási törvényből. A hatalom monopóliumára épülő rendszerben akár igaz is lehetne ez a megállapítás, ugyanakkor a gyakorlatban ez fontos fórumát jelentette a nagy kódexek megalkotásának folyamatában a szakmai és társadalmi közvélemény érvényesítésének. A Polgári Törvénykönyv kodifikációja során az 1958-ban szervezett társadalmi vitában négyezer javaslatot fogalmaztak meg a résztvevők, ami negyven új szakasszal gazdagította a törvénykönyv tartalmát. Hasonló intenzitású viták alakultak ki a szövetkezeti törvény alapján is.

V.

A hatvanas évtized kezdetétől a nemzetközi politikai és gazdasági együttműködésbe visszaintegrálódó Magyarország jogfejlődését fontos külső hatások is befolyásolták. A gazdasági viszonyok szabályozásában szolgáltatott mintákat az Európai Gazdasági Közösségekkel 1967-től rendszeressé váló kapcsolatok, majd az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezményhez (1973) és a Nemzetközi Valutaalaphoz (1983) történő csatlakozás. Más téren az alkotmányos jogok érvényesítéséhez jelentett ösztönzést az 1975-ös Helsinkai Záróokmány, a Polgári és Politikai Jogok, valamint a Gazdasági,

Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 1976-os megerősítése és kihirdetése.

A magyar jogrendszer az ötvenes évek közepétől, összehangban a politikai változásokkal, hosszú utat tett meg. Ez alapján arra a kérdésre, hogy miként értékelhető a magyar jogrendszer több évtizedes „teljesítménye”, végső összegzőként azt válaszolhatjuk: a magyar jogrendszer elősegítette a nagy modernizációs feladatok teljesítését, változásaival alkalmassá vált arra, hogy hazánkban a rendszerváltás a jogi kontinuitás szellemében, annak alapján menjen végbe, és alapvetően ez biztosította annak békés jellegét. Ennek kapcsán érdemes felidézni Mádl Ferenc gondolatait: „... a rendszer megmentésére irányuló reformok... még a régi rendszerben, a piaczgazdasághoz közelálló struktúrák kialakulását eredményezték. Így ezek az országok nem a semmiből indultak, eléggé fejlett joguk volt, fejlettebb annál, amit egyesek feltételeztek azt gondolva, hogy elegendő a nyugati jogok egyszerű átültetése.”⁵

Milyen tanulságokkal szolgálhat napjainkban a korszak törvényalkotásának vizsgálata? Adódnak-e olyan következtetések, amelyek a megváltozott társadalmi viszonyok közepe is érvényesek? Álláspontom szerint igen, ezek sorában három összefüggésre kell felhívni a figyelmet:

1. A vizsgált időszakban a törvényalkotás folyamatát természetesen az egypárti diktatúra körülményei határozták meg. Az érdekek pruláris képviselőének lehetősége csupán korlátozottan érvényesült. Ugyanakkor a politikai rendszer különböző intézményei részesévé váltak a jogalkotásnak, és ez gyakran nem csupán formális szerepet jelentett. A nagy je-

⁵ Mádl Ferenc: *Állam és gazdaság. Forradalom a jog útján a közép- és kelet-európai országokban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1997, 22.

lentőségű törvények megalkotásának folyamatában befolyásolhatták azok formálódó tartalmát. A törvényalkotás egésze, a koncepció kidolgozásától a törvények elfogadásáig – beleértve a politikai vezetés döntéseit is – jól nyomon követhető, és ez lehetővé teszi, hogy a dokumentumok alapján a kutatók számára feltárhatóvá váljon a korszak.

2. A jog és a politika kapcsolatában természetesen a politika a meghatározó jellegű, de a jogalkotás teljes átpolitizálása, a jog eszközjellegének abszolutizálása, a jog mindenhatóságába vetett hit zsákutca. A politikai voluntarizmus érvényesülése lerontja a jog társadalmi funkcióinak teljesülését.

3. A politikai hatalom önkorlátozása mellett így válik fontossá a jogtudomány szerepe a jogalkotásban. Komoly kritikai funkciót kell betöltenie a politikai szándékok kapcsán, a szakmai racionalitás alapján kell befolyásolnia a jogalkotási törekvéseket. Fel kell hívnia a figyelmet a várható társadalmi hatásokra, őriznie kell a jogrendszer koherenciáját.

A tudománynak azt az elvet kell képviselnie, hogy a jog hatékony szerepe a modernizációban, az életviszonyok szabályozásában csak akkor teljesezhet ki, ha a szabályozást a társadalmi valóság alapján formálják.

ALÁVETETTEKBŐL ÜGYFELEK

Az 1957. évi IV. törvény keletkezéstörténete

A szakmai közvéleményben napjainkban is a magyar jogalkotás kimagasló teljesítményeiként tartják számon az 1957. évi IV. törvényt az államigazgatási eljárás általános szabályairól, valamint az 1959. évi IV. törvényt a Polgári Törvénykönyvről. Mindkét jogszabály előkészítése, megalkotása – különösen igaz ez az eljárási kódexre – a magyar történelem tragikus időszakában történt. Olyan történelmi, politikai körülmények között, amelyek nem a jogbiztonság és az állampolgári autonómia megerősödésének kedveztek. Ezért is izgalmas és érdekes feladat megvizsgálni a keletkezés történelmi környezetét, azt, hogy milyen tényezők befolyásolták a kodifikációs folyamatot, hogyan formálódott a jogszabály tartalma. Az 1959-es Polgári Törvénykönyv ilyen típusú elemzése korábban már megtörtént.¹ Ugyanakkor a hasonló jellegű kutatás még hiányzik az államigazgatási eljárási törvény megalkotásával kapcsolatban.

A társadalom életében az állami szervek és az állampolgárok kapcsolatát rendező eljárási szabályok minősége, azok rendezettsége kiemelkedő jelentőségű. Hosszú volt a folyamat a teljes alávetettségétől, az alattvalói helyzettől, a jogilag rendezett viszony megteremtéséig, az állampolgárok ügyféli

¹ Gyekiczky Tamás: A születés titkai (Az MSZMP Politikai Bizottságának vitája a Polgári Törvénykönyvről, 1959. március 3.) In.: *Az igazságszolgáltatás kihívásai a XXI. században. Tanulmányok Gáspárdy László professzor emlékére.* Szerk.: Harsányi Viktória, Wopera Zsuzsa. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007.

jogállásának elismeréséig. Az 1957. évi IV. törvény elfogadása ebben jelentett mérföldkövet, eredményezett jelentős változást meglehetősen sajátos körülmények között az állampolgárok helyzetében az autonómia kiszélesítésével, az állami szervek önkényének korlátozásával, hiszen az erőszakos elnyomás mellett az új törvény elfogadása kifejezte, hogy nem teljesen úgy folytatódnak a dolgok Magyarországon, ahogy az '50-es évek elején történtek.

A jogtörténeti előzményekről

A kiegészítést követően a magyar közigazgatás tudományában és a jogi szabályozásban elsősorban az anyagi jogi kérdések váltak fontossá, az eljárás egész problematikája háttérbe szorult. Az államigazgatási eljárás meghatározásának első kísérlete a századfordulón történt, *A közigazgatásról szóló 1901. évi XX. számú törvénycikk*ben, amelyben nem az eljárás egészét, hanem csak a jogorvoslatról szóló részt kívánták rendezni, különös tekintettel az 1896-ban létesített Közigazgatási Bíróság hatáskörére, annak eljárási szabályaira vonatkozóan. Ekkor még nem alakult ki a közigazgatási eljárás olyan egységes fogalma, amely kiindulópontját jelenthette volna az átfogó szabályozásnak.

A törvényi rendezés következő fontos állomásának az 1929. évi XXX. tc. megalkotását tekintik a szakirodalomban. A törvénycikk „A közigazgatás rendezéséről” szolt, tartalmazta a hatósági fórumrendszer egyszerűsítésére, a közigazgatási eljárásokra és a jogorvoslatokra vonatkozó szabályokat. Módosítása és kiegészítése 1933-ban történt (1933. évi XVI. tc.), amikor is a jogalkotó rögzítette, hogy a közigazga-

tási ügyekben mely hatóságok hivatottak eljárni I. és II. fokon. A jogorvoslatokról szóló rész nem lépett hatályba, a kormány ugyanis nem alkotta meg a kapcsolódó végrehajtási rendeleket. Az I. fokú eljárás szabályait ez a törvény sem tartalmazta.

A közigazgatási jog tudományában kialakult elméleti vitákban egymással alapjaiban ellentétes álláspontok formálódtak. Számos, tekintélyes jogtudós elismerte ugyan az eljárás szabályozásának szükségességét, de vitatták az általános normák megalkotásának lehetőségét (Erekly István és Concha Győző). Mások elismerték az eljárás egységes, általános szabályozását és sürgették annak kodifikációját. Ezt a felfogást képviselte többek között Magyar Zoltán is. Elkészültek olyan kódextervezetek, amelyek jó alapot nyújthattak a jövőbeni törvényalkotás számára (Valló József 1937, Sztás Jenő 1939). Mindezek ellenére a téma kapcsán a tételes joganyagot változatlanul az 1929. évi XXX. tc. tartalmazta, amely a '40-es évtized végétől a megváltozott viszonyok közepette egyre inkább alkalmazhatatlanná vált.²

Az államigazgatási eljárás szabályozatlansága, az ún. „fehér folt” 1945 után is még sokáig fennmaradt. Az 1949. évi II. törvénnyel az új hatalom megszüntette a korábbiakban a közigazgatási eljárás jogszerűségének, törvényességének legfontosabb garanciáját jelentő Közigazgatási Bíróságot. Az 1950. évi I. törvényben, az első tanács törvényben pedig a jogalkotó úgy rendelkezett, hogy a helyi államigazgatási eljárási szabályokat a Minisztertanács rendeletben állapítsa meg. 1950 és 1954 között tehát az államigazgatási eljárás egyes elemeit rendeleti jogforrási szinten szabályozhatták. Ez a megoldás még a kor viszonyai között sem felelhetett meg az alkotmányosság követelményeinek.

² *Magyar Közigazgatási Jog*. Szerk.: Ficzer Lajos. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 342–343.

Az államigazgatási eljárás átfogó szabályozásának igénye szakmai körökben ekkor sem szűnt meg. Szamel Lajos idézte fel, hogy a Belügyminisztérium Törvényelőkészítő Főosztályán már 1948-ban megkezdték az eljárási kódex előkészítését. Ennek eredményes befejezését a következő évek politikai folyamatai meggátolták.³ Később ez a szándék mégis megjelent a politikai vezetés legfelsőbb szintjén. A Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottsága 1950. október 19-i ülésén döntött arról, hogy „... a tanácsrendszer bevezetése folytán sürgősen kidolgozandó az új közigazgatási eljárás és a kihágási jog”. A javaslatokat az Igazságügyi Minisztérium a Belügyminisztériummal együtt készítse el.⁴ 1951. november 14-én az MDP Titkársága áttekintette a soron lévő jogalkotási feladatokat, de ekkor már az eljárási kódex megalkotását nem minősítették „sürgős feladatnak”.⁵

A szakirodalomban általánosan elfogadott az a megállapítás, hogy a törvény előkészítése lényegében 1954-ben indult. A dokumentumokból arra következtethetünk, hogy már korábban is történtek erre irányuló kísérletek. A következők annál inkább reálisnak tekinthető, hiszen az első tanács-törvény (1950. évi I. törvény) a 65. §-ban felhatalmazta a kormányt a helyi államigazgatási eljárás rendeleti szintű szabályozására. A rendelet megalkotása ugyan elmaradt, de a megalakuló Állam- és Jogtudományi Intézet megbízást kapott a szabályozás kidolgozására. (Az intézet megszervezését az IM és a BM együttesen kezdeményezte azzal a céllal, hogy létrehozzanak egy olyan önálló jogtudományi kutatóbizist, amely elősegíti az Alkotmány végrehajtását szolgáló jog-

³ Szamel Lajos: Megjegyzések az államigazgatási eljárási törvényhez. *Jogtudományi Közlöny*, 1957, 4–6. 136.

⁴ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (MNL OL) 276.f. 53.62. 5. e.

⁵ MNL OL 276.f. 53.168. 5. e.

alkotási program megalapozását – 4321/1948. (IX. 13.) MT számú rendelet.⁶⁾ Az intézet Alkotmányjogi és Közigazgatási Osztályának munkatársaként, Toldi Ferenc közvetlenül részt vett az elméleti munkában, szerepe, munkássága a későbbiekben kiemelkedő jelentőségűvé vált a kódex kidolgozásában.⁷⁾ A jogtörténeti előzmények vázlatos áttekintéséből adódik az a következtetés, hogy az '50-es évek első felében az általános eljárási kódex megalkotásának igénye az elmélet művelőinek tudományos törekvése maradt, de ekkor még hiányzott a kodifikációra vonatkozó politikai szándék.

A kodifikáció politikai feltételeinek változásairól

A bevezetőben is szóltunk arról, hogy az eljárási kódex szükségességének felismerése, a kodifikáció megalapozása, majd a törvény elfogadása a XX. századi magyar történelem egyik legellentmondásosabb időszakához kötődik. Mindaz, ami 1953 és 1957 között Magyarországon történt, a politikai fordulatok, biztató törekvések, a drámai események, a szabadságküzdelem és az ezt követő megtorlás, a törvényalkotás olyan történelmi, társadalmi háttérét adja, amelyet joggal tekinthetünk egyedülállónak.

Az 1950-es évek elejére kiépülő hatalmi rendszer politikailag egyre inkább tarthatatlanná vált. A Sztálin halálát követő

⁶⁾ Kovács István: *A Magyar Népköztársaság Alkotmányának fejlődése és az új Alkotmány*, I. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1988, 118–122.

⁷⁾ Lőrincz Lajos: *Az Alkotmányjogi és a Közigazgatásjogi Osztály rövid története. Állam- és Jogtudomány*, 2010, LI. évfolyam, 65.

változások Magyarországon is éreztették hatásukat. 1953 kora nyarán, a szovjet vezetés nyomására is megerősödtek azok a törekvések, amelyek a diktatórikus szocializmus rendszerét radikálisan kívánták megreformálni. Ez adta valójában „az új szakasz” politikájának lényegét, amelyet 1953 júniusa és 1955 áprilisa között Nagy Imre képviselt legmarkánsabban. A reformok, a korrekciók társadalmi, gazdasági vonatkozásai mellett két fontos új irány érdemel kiemlést: a társadalom teljes kiszolgáltatottságának enyhítése, annak fokozatos megszüntetése, valamint a totalitárius modelltől ugyan eltérő – bár diktatórikus – szocializmus alternatívájának meghirdetése.⁸

Az MDP Központi Vezetőségének 1953. június 27–28-i ülésén elfogadott határozatban *A párt politikai irányvonalában és gyakorlati munkájában elkövetett hibákról, s ezek kijavításával kapcsolatos feladatokról*, a téma szempontjából két olyan célt kell kiemelnünk, amelyek pozitívan befolyásolták az eljárási kódex létrejöttét. Az egyik általánosabb jellegű megállapítás: „helyes viszonyt kell létrehozni a népi demokratikus állam és a lakosság között”, a másik már konkrétabb tartalmú: „fel kell számolni a törvénytelenések gyakorlatát... minden eszközzel helyre kell állítani a megrendült törvényességet... 1953. október 1-ig létre kell hozni a Legfőbb Államügyészséget mint a törvényesség legfontosabb biztosítékát.”⁹

Nagy Imre miniszterelnök az új kormány programját ismertető beszédében (1953. július 4.) a korábbi gyakorlattól alapvetően eltérő politikát hirdetett meg. Olyan célokat fogalmazott meg, amelyek megvalósítása megváltoztathatta

⁸ Bihari Mihály: *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 166–167.

⁹ *A Magyar Dolgozók Pártja határozatai, 1948–1956*. Főszerk.: Izsák Lajos. Napvilág Kiadó, Budapest, 1998. 202–203.

volna a rendszer diktatórikus jellegét. Hitet tett a törvényesség, a jogrend maradéktalan érvényesítése, az elnyomó intézkedések felszámolása mellett. Kijelentette: „a kormány egész tevékenységében az Alkotmányban lerögzített jogrend és törvényesség alapján áll. Népi demokratikus állami berendezkedésünk, gazdasági és társadalmi életünk alapja a szocialista törvényesség... A kormányra a múltban elkövetett súlyos hibák helyrehozása, a jogrend megszilárdítása és a törvényesség biztosítása terén is nagy és felelősségteljes feladatok várnak... Az állami szerveknek nem csupán az a feladatuk, hogy a kötelezettségek teljesítését megköveteljék, hanem az is, hogy a haza minden polgára szabadon élhessen törvényekben biztosított jogával. Dolgozó népünk ezt méltán elvárhatja saját államától.” A demokratikus államélet és kormányzás alapelve a törvényesség. Szigorú betartását a különböző állami szervek sem a társadalmi élet különböző területein, sem saját tevékenységükben nem tudták érvényesíteni. Az új miniszterelnök határozottan elítélte az állami szervek gyakorlatában meghonosodott munkastílust is. „Súlyos és jogos kifogás alá esik a hivatalokban és közintézményekben a tűrhetetlen, durva, rideg és lelketlen magatartás, ahogyan az ügyes-bajos dolgaikat intéző egyszerű polgárokkal az egyes bürokraták bánnak.”¹⁰

A kormányprogram végrehajtása érdekében elfogadott politikai döntések kijelölték a jogalkotási feladatokat is. Az MDP Politikai Bizottsága 1953. szeptember 12. és 1954. január 20. közötti ülésein többek között állást foglalt a magyar és külföldi állampolgárok közötti házasságkötés rendezéséről, a bírói szervezet fejlesztéséről és az igazságügyi jogalkotás feladatairól, az igazságügyi és ügyészi szervek munkájá-

¹⁰ *Országgyűlési Napló*, 1953. július 4. 21–22.

nak további javításáról, a közügyektől eltiltás szabályozásáról, a büntető perrendtartás módosításáról, a Legfőbb Ügyészség általános törvényességi felügyeleti tevékenységéről szóló előterjesztésekről.¹¹

1954. január 22-én az Országgyűlés elfogadta az 1954. évi I. törvényt a lakossági bejelentések elintézéséről, a törvényesség helyreállítását szolgáló jogalkotási folyamat egyik elemeként. A törvényi szintű szabályozást azzal indokolták, hogy az állami szervek jelentős része nem vizsgálja meg a lakosság bejelentéseit és panaszait. A törvényesség és a demokrácia egyaránt megköveteli a felelősségi és szervezeti rend egyértelmű meghatározását.¹² A törvényben nem különítették el világosan az állampolgári fellépések különböző formáit, hiszen a kezdeményezések, az észrevételek, valamint a lakossági panaszok kategóriái tartalmilag eltérő jellegűek. Az „új szakasz” politikájának meghirdetése, a törvényesség követelményeinek érvényesítése egyben tehát kedvezőbb háttérrel teremtett az államigazgatás általános eljárási szabályainak megalkotásához.

Ezzel párhuzamosan kibontakozott egy másik folyamat is, amelynek célja az államigazgatás szervezetének racionalizálása, hatékonyságának növelése és a bürokrácia csökkentése volt. Az 1940-es évek végétől megindult a politikai, állami és gazdasági apparátus létszámának sokszorosossá növekedése, az egyre bonyolultabbá váló struktúra kiépítése. A hivatalos adatok szerint 1949-hez viszonyítva az államigazgatás 1954-re 164%-kal, a gazdasági igazgatás 1939-hez képest 357%-kal növekedett.¹³ Az észszerűtlenül felduzzasztott politikai és állami apparátus mellett közel 300 000-re nőtt a fegyveres erők állománya. Mindez a lakosság számára elviselhetetlen

¹¹ *A Magyar Dolgozók Pártja határozatai*, i.m.

¹² *Országgyűlési Napló* 1954. január 22. 81–84.

¹³ Bihari Mihály: *Magyar politika*, i.m. 258.

terheket jelentett, 1950 és 1952 között az állami költségvetés mintegy negyedét fordították csak a hadikiadásokra, és ehhez adódtak még hozzá az állami és politikai apparátus fenntartásának és működtetésének költségei.¹⁴

A változtatás szándéka fejeződött ki az MDP Politikai Bizottságának 1953. december 12-én elfogadott, az államigazgatás racionalizálásáról szóló határozatában. Ennek lényege az állami, gazdasági, központi és helyi szervezetek korszerűsítése, az igazgatási költségek csökkentése. Egyben döntöttek az új közigazgatási területi szerkezet kialakításáról is, ami a későbbiekben komoly konfliktusokat okozott.¹⁵ Ezek az intézkedések nem hozták meg a várt és kívánt eredményeket. Elsősorban azért nem, mert nem történt meg az államszervezet egészének átfogó vizsgálata. Az államapparátus egyszerűsítését, a bürokratikus vonások megszüntetését nem a szervezeti és ügyviteli rend átalakításával kezdték, hanem mechanikus létszámcsökkentéssel. Elmaradt a hatáskörök pontos meghatározása, az erre épülő felelősségi rendszer kidolgozása, az államigazgatás belső szerkezetének és ügyviteli szabályainak megállapítása. Így csupán újabb határozatok születtek, amelyek nem váltottak ki érdemi hatást.¹⁶ Az államigazgatás munkájának továbbfejlesztését célzó intézkedések és az ezzel kapcsolatos elméleti viták megerősítették azt a korábbiakban már elfogadott tételt, hogy az államigazgatási eljárás általános szabályainak rögzítése az állami szervek működésének alapfeltétele.

Az „új szakaszban” kibontakozó két politikai folyamat – a törvényesség érvényesítése és az államigazgatás szervezetének

¹⁴ Romsics Ignác: *Magyarország története a 20. században*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 345.

¹⁵ *A Magyar Dolgozók Pártja határozatai*, i.m. 236–237.

¹⁶ Kovács István–Markója Imre: A bürokrácia ellen – az államigazgatás munkájának megjavításáért. *Társadalmi Szemle*, 1956/9., 13–43.

és működésének egyszerűsítése – 1953 nyaratól kezdődően, még ha megtorpanásokkal is, megerősítette és felgyorsította az államigazgatási általános eljárásra vonatkozó kodifikációs törekvéseket. Így 1954-től megkezdődött az Állam- és Jogtudományi Intézetben a jogalkotás elméleti megalapozása. A többéves szakmai előkészítést, elméleti vitákat követően a kormány végül 1956. június 5-én döntött a kodifikáció felgyorsításáról. A 3402. (IV. 5.) 1956. számú kormányhatározat 6. pontja szerint: „A Minisztertanács utasítja a titkárságát, valamint az igazságügy-minisztert, hogy megfelelő államigazgatási szakemberek bevonásával, az államigazgatás munkamódszerének megjavítását és egyszerűsítését szolgáló általános államigazgatási jog eljárási szabályait 1956. szeptember 30-ig dolgozza ki.”¹⁷ Ezzel a döntéssel tehát formálisan is megkezdődhetett a törvény kidolgozása. A látszólag észszerűtlennek tűnő rövid határidő azzal magyarázható, hogy ekkorra már az előkészítő munka előrehaladott stádiumba jutott, és 1945-öt követően – miként erre Toldi Ferenc utalt egyik tanulmányában – már négy kódextervezet is elkészült.¹⁸

Az államjogban és az államigazgatási jogban meglévő „fehér foltok” megszüntetése, a hatályos jogszabályok hiányosságainak felszámolása, a jogrend, a törvényesség és a demokrácia maradáktalan érvényesülése érdekében a kormány új intézményként létrehozta az állandó Államjogi-államigazgatási jogi Kodifikációs Kormánybizottságot [2100/1956. (VII. 7.) MT számú határozat], és meghatározta annak munkatervét és az 1957. évi távlati feladatokat [2166/1956. (IX. 21.) MT számú határozat]. A kormánybizottság nem a hagyományos értelemben vett tanácsadó testületként működött,

¹⁷ MNL OL XIX-A-83-b 3401.1956.

¹⁸ Toldi Ferenc: Az államigazgatási eljárás rendezése. *Állam és Igazgatás*, 1956. június, 34.

annál jóval nagyobb politikai és szakmai súllyal rendelkezett. Létrehozásával a kormány az egész jogterület kodifikációs feladatait kiemelte a jogalkotás hagyományos rendszeréből. Feladatkörébe tartozott a teljes államjogi-államigazgatási jogi joganyag áttekintése, a jogalkotási folyamat irányítása, a fontosabb és különösen az átfogó jogszabálytervezetek előkészítése. A javaslatok tudományos megalapozása érdekében felkérhette az Állam- és Jogtudományi Intézetet, az egyetemek tanszékeit, javaslatot tehetett az illetékes állami szerveknek az egyes hatáskörükbe tartozó kérdések megvizsgálására. Jól kifejezi a kormánybizottság súlyát, jelentőségét a munkatervében szereplő feladatok jellege is. Ezek sorában első helyen jelölték meg az államigazgatási eljárást szabályozó törvénytervezet 1956. szeptember 15-ig történő előterjesztését. A programban rövid távon szerepelt a szabálysértési kódex előkészítése, az állampolgársági törvény felülvizsgálata, az országgyűlési képviselők összeférhetetlenségének és mentelmi jogának szabályozása. A hosszabb távú feladatok között jelölték meg a kormány, a tanácsi és a tanácsi végrehajtó bizottságok szakigazgatási hatásköreinek rendezését, az állampolgári jogok teljes áttekintését, azok hatékonyabb érvényesülését szolgáló jogi garanciák vizsgálatát, a rendszert jogterület elemzését. A felsorolt feladatok kifejezték a politikai vezetés szándékát: az államélet, az államszervezet nagy léptékű átalakítását. Figyelmet érdemlő a döntések elméleti megalapozásának igénye, a tudományos műhelyek bevonása a szakmai előkészítésbe, a javaslatok véleményezésébe. Ez a törekvés tükröződött a kormánybizottság személyi összetételében is. A 13 tagú testület elnöke az igazságügy-miniszter, Molnár Erik volt, a munkában részt vettek a korszak olyan elismert jogtudósai mint Szabó Imre, Kovács István, Beér János, Eörsi Gyula, Halász József, az államigazgatás kiváló sza-

kértői, Gál Tivadar, Kovács Tibor.¹⁹ Az eljárási kódex több alkalommal szerepelt a testület napirendjén. Az ez alkalommal elfogadott észrevételekre a későbbiekben még visszatérünk. (1957 őszén az új kormány felmentette a korábbi testületet, és arról döntött, hogy az új személyi összetételben folytassa munkáját [1080/1957. (X. 13.) MT számú határozat]. A jogtudomány képviselői közül ekkor Vas Tibor, Bihar Ottó és Halász József kapott felkérést.²⁰)

1956 nyarán lezárult az államigazgatási eljárási törvény kidolgozásának első szakasza. Az MDP Központi Vezetősége 1956. július 18–21-i ülésén külön határozatot fogadott el az államélet demokratizmusának és törvényességének erősítéséről. Alapvető követelményként határozták meg a legfontosabb társadalmi viszonyok világos, érthető szabályozását, mert ennek hiánya jogbizonytalanságot szül és a törvénytelenségek forrása. „Ezt a munkát elméleti és gyakorlati szakemberek széles körű bevonásával, valamint a szükséghez képest a nyilvánosság bevonásával kell elvégezni. Különösen meg kell gyorsítani a büntető és polgári törvénykönyv megalkotását, valamint, világos, közérthető törvényben szabályozni kell az államigazgatási hatóságok jogkörét és tevékenységét.”²¹ Ezt követően felgyorsult a kidolgozó munka, és megindult a törvénytervezet vitája. 1956. szeptember 22-én azt megtárgyalta az Országgyűlés Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottsága, majd október 9-i ülésén elfogadta a Minisztertanács. (Érdemes felidézni, hogy ez alkalommal a kormány több igazságügyi javaslatot tárgyalta: a katonai bizottságok hatáskörének szűkítéséről, a közlekedési bíróságok megszüntetéséről, a törvényességi óvás tárgyalási módjáról, a büntetés-végre-

¹⁹ *Határozatok Tára*. Budapest, 1956. július 7.; 1956. szeptember 21.

²⁰ MNL OL XIX-E-1c 648/1957. 170.

²¹ MNL OL 276.f. 52.cs. 35. ő.e.

hajtás új felügyeleti rendjéről, emellett foglalkoztak a büntető eljárás módosításával, a szabálysértési eljárás új rendjével.²²⁾ Az eljárási törvény tárgyalását az Országgyűlés 1956. október 29-i ülésére tűzték ki. A történelmi események azonban ezt nem tették lehetővé. A forradalom, annak elnyomása, a megtorlás és a stabilizáció változó körülményei között bizonytalanná vált, vajon lesz-e második szakasza a törvényalkotásnak, mi lesz az új politikai vezetés álláspontja, továbbra is szükségesnek tartja-e a szabályozást a kiéleződött viszonyok között.

A viták csomópontjairól a kodifikáció során

A jogalkotási folyamat második szakaszának áttekintése előtt fontos számba venni, hogy milyen tudományos álláspontok, vélemények formálódtak a téma kapcsán az állam- és jogtudományok művelői között. Milyen viták alakultak ki a szabályozás tartalmáról?

A politikai környezet változásai 1953-tól kedvezően befolyásolták azokat a törekvéseket, amelyek sürgették az államigazgatási eljárás átfogó szabályozását. A jogtudomány képviselői elsősorban azért tekintették fontos feladatnak a kódex megalkotását, mert ennek hiányában az államigazgatási szervek és az állampolgárok kapcsolata rendezetlen, és ez bizonytalanságot és önkényt eredményez.

A korábbiakban már hangsúllyal említettük, hogy a jogszabály megalkotása egybekapcsolódott a törvényesség megszilárdításával. Az ehhez szükséges intézkedések, jogalkotási feladatok elméleti megalapozása az állam- és jogtudományok-

²² MNL OL XIX-A-83-a 1956.X.10. B-2699 (TÜK) 1956.

ra várt, ahogy a szakma helyzetéről tartott vitaülésen, a Magyar Tudományos Akadémián elhangzott: „A jogtudománynak rendszeres feladata kell hogy legyen... a jogalkalmazó szervek munkájának elméleti megalapozása..., hogy az állami és jogi szerveink kiküszöböljék a kormányprogram által feltárt hiányosságokat... így például a szocialista törvényesség kérdésének alkotó és sokoldalú elméleti megvilágítása... vagy az államjog és az államigazgatási jog területéről... az állami szervezetünk demokratizmusának, az államigazgatás racionalizálásának és helyes munkamódszereinek elméleti feldolgozása.”²³

A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szervezett tudományos konferencián 1955-ben Szamel Lajos a tanácsok és szerveik működésével kapcsolatos eljárási problémákról tartott előadásában kifejtette: a szocialista államszervezetben sokkal több jogi garanciát kell adni minden önkénnyel szemben, ezért a legsürgetőbb feladat az államigazgatási eljárás rendezése.²⁴

Az SZKP XX. kongresszusa az állam- és jogtudomány számára is új impulzusokat adott a törvényesség garanciáinak kidolgozásában. Beér János tanulmányában az államigazgatási eljárás rendezettségét a törvényesség egyik legfontosabb kritériumaként értelmezte: „Hadd utaljak végül egészen röviden újból a szocialista törvényesség követelményeinek az államigazgatás terén való kötelező érvényesítésére, arra az elmélet által már több ízben rögzített problémára is, hogy az államigazgatási eljárás általános tételeinek törvényi szabályozása nélkül aligha tudunk jelentős lépést tenni abba az irányba,

²³ Markója Imre: Vita az állam- és jogtudományok helyzetéről és feladatairól. *Társadalmi Szemle*, 1954/1. 130–131.

²⁴ Szamel Lajos: A tanácsok és szerveik működésével kapcsolatos eljárási problémák. *Jogtudományi Közlöny*, 1955/6.

hogy megfelelő jogi garanciákkal biztosítsuk az államigazgatás tevékenységében jelentkező törvénytértések megelőzését és kiküszöbölését.”²⁵

A törvényesség helyreállítása a jogalkotás számára is fontos feladatokat jelölt ki, hiszen a megelőző években hiányoztak az annak érvényesülését biztosító legfontosabb garanciák. A biztosítékok sorában hangsúllyal szerepelt az államigazgatási eljárási kódex is. „Sok alapvető jelentőségű terület átfogó szabályozása azonban még hiányzik. Különösen a polgári és büntető törvénykönyvek hiánya, de egyéb jogszabályalkotó feladatok megoldatlansága is (a földhasználat, az államigazgatási eljárás, a sajtótörvény stb.) gátolja a szocialista jogalkalmazás munkáját. Az egyik legfontosabb feladatunk az, hogy meggyorsítsuk a jogszabályok meghozatalát előkészítő munkát.” Rendezésre vár a bíróságok és az államigazgatási szervek viszonyának szabályozása, különös tekintettel a bíróságok szerepére az államigazgatás törvényességének biztosításában.²⁶

A kódex megalkotásának szükségességét elsősorban az alkotmányosság és a törvényesség követelményeinek érvényesítéséből vezették le. Mindez ugyanakkor egybekapcsolódott az állampolgárok jogainak védelmével a hatósági önkénnyel szemben. Az állampolgárok jogbiztonsága megkövetelte, hogy törvényi úton rendezzék az ügyfél jogait az államigazgatási eljárásban. A szabályozás tartalmát nagymértékben befolyásolta annak az összefüggésnek a felismerése, hogy a közérdek oltalmazását nem szabad szűken értelmezni, hogy az állampolgárok jogainak és jogos érdekeinek védelme egyben közérdek is. A korszak tudományos munkáiban leggyakrabban

²⁵ Beér János: Az SZKP XX. kongresszusának tanulságai és az államépítés feladatai hazánkban. *Állam és Igazgatás*, 1956/5. 271.

²⁶ Szalai József: A szocialista törvényesség megszilárdításának néhány kérdése. *Társadalmi Szemle*, 1956/6–7. 35–39.

ezeket az érveket fogalmazták meg az eljárási kódex megalkotása mellett. Azt is kiemelték, hogy az eljárás átfogó szabályozása pozitívan befolyásolja az államigazgatási munka hatékonyságát és annak kulturáltságát.

A kódex elméleti megalapozása során több olyan alapvető kérdést kellett eldönteni, melyek kapcsán komoly viták alakultak ki, amelyek nagymértékben befolyásolták a szabályozás tartalmát. Számos dilemma kísérté végig a jogalkotás egész folyamatát és jelent meg kormányzati és parlamenti szinten is. A következőkben néhány ilyen meghatározó jelentőségű problémakört tekintünk át.

a) A jogalkotás kezdeti szakaszának első koncepcionális kérdése annak eldöntése, hogy mi legyen a szabályozás sorrendje. Nevezetesen a jogág anyagi jogi vagy eljárási jogi szabályait kell-e elsőként megalkotni. Ebben a szakmai vitában a vélemények két egymással szembenálló csoportja alakult ki. Az egyik, később meghatározóvá váló álláspont szerint az államigazgatási eljárás általános kódexét kell mielőbb megalkotni. Beér János, Szamel Lajos, Toldi Ferenc, Pákay Barnabás tanulmányaikban határozottan kiálltak e koncepció mellett. A törvényesség, a jogbiztonság, az állampolgárok jogainak védelme, a közjó biztosítása nem érhető el – véleményük szerint – az eljárás legáltalánosabb szabályainak meghatározása nélkül. A nézetek alakulása, fejlődése jól nyomon követhető az Állam és Igazgatás folyóirat korabeli számaiban.

Az ezzel ellentétes felfogások főként két irányból utasították el a kódex megalkotásának elsőbbségét. Az egyik véleményben, az anyagi és eljárási jogok összefüggése alapján azt hangsúlyozták, hogy egyetlen jogág eljárási joga sem alakítható ki az adott ágazat anyagi jogának rendezése és ismerete nélkül, hiszen az eljárási jog jellegét alapvetően az anya-

gi jog sajátosságai határozzák meg. Ennek megfelelően az államigazgatási jogterületen a joganyag rendezésében más prioritásokat kell érvényesíteni. Elsőként az egyes szakágazatok szerint kell egyszerűsíteni és tartalmilag felülvizsgálni a jogszabályokat, majd észszerű deregulációt követően az egyes szakágazatonként kell meghatározni az eljárási szabályokat. Mindez sokkal átfogóbb feladatot jelent, mint csupán egy kódex elkészítése.²⁷ Ehhez hasonló másik megközelítés szerint az első és legfontosabb feladat az egész államigazgatás reformjának áttekintése, „... mert az egyes részletekben történt módosítások már annyira zavarossá teszik igazgatásunkat, hogy ezen az úton nem oldható meg ez a kérdés”, fejtette ki Harrer Ferenc országgyűlési képviselő, az Országgyűlés Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottságának 1957. április 5-i ülésén. Először az alapelveket, majd a rendszer egészére vonatkozó reformokat, és majd csak ezt követően kell a részletkérdéseket rendezni. Hozzátette: „Meg vagyok arról győződve, hogy ez ilyen gyorsan nem történik meg, bár ki merem jelenteni, hogy nem támasztottuk alá az államigazgatásunk jelentőségét, és államigazgatásunk rosszabb, mint a kapitalista rendszerben volt, bonyolultabb, és nem védi a szocialista társadalmat olyan határfokkal, mint ahogyan a tőkés társadalmi rendszerben védte az államigazgatás.” Eörsi Gyula, az előterjesztő Igazságügyi Minisztérium képviselőjeként ezzel nem értett egyet: „Nekem tehát az a véleményem, hogy mivel ez a javaslat idestova négy éve készül, s miután rendkívül súlyos hiányosságokat küszöböl ki a mindennapi gyakorlatban, ezért minden nagyobb veszély nélkül el lehet fogadni. Ez minden problémánkat korántsem fogja megoldani, de egyáltalán nem csukja be a kaput a legfontosabb, alapve-

²⁷ Pozsonyi István: Megjegyzések az államigazgatási eljárás rendezésének kérdéseihez. *Állam és Igazgatás*, 1956/9.

tő államigazgatási kérdések megvizsgálása elől.”²⁸ Politikai megfontolásokból, a szakmai érvek alapján az eljárási kódex megalkotása végül megkapta a prioritást.

b) Az előző kérdéskörrel szorosan összefüggött annak az eldöntése, hogy miként kell meghatározni a szabályozás tárgyát, azaz mire terjedjen ki a törvény tárgyi hatálya. A rövid jogtörténeti áttekintésben szó esett arról, hogy az államigazgatási jog tudományában sokan kétségbe vonták az általános eljárási szabályok megalkothatóságát. Hasonlóképpen szakmai viták folytak az államigazgatási eljárás meghatározásáról is. Különbséget tettek annak szűkebb és tágabb fogalma között. Az előbbi megközelítésben az eljárás körében az államigazgatási szervek és az állampolgárok közötti együttműködést kell rendezni, míg az utóbbi felfogás szerint a fentiekén túl az eljárás kiterjed az államigazgatási szervek széles körű kapcsolatrendszerére, az alá- és fölérendeltségi viszonyokra, az ügyviteli szabályokra és az alkalmazott munkamódszerekre is.

Esetünkben a jogalkotás számára a kiindulópontot jelentő fogalom meghatározása a Toldi Ferenc által alkotott definíció alapján történt. Eszerint az államigazgatási eljáráson az államigazgatási ügyekben a belső szervezeti kapcsolatokon kívüli, a konkrét aktusok kiadásának rendjét kell érteni. Azaz államigazgatási szerveknek azt a tevékenységét, amely közvetlenül befolyásolja az emberek és a szervezetek viszonyait. Ez a meghatározás tartalmilag egybeesett a korábbi tervezetekben és az új, 1955-ben elfogadott csehszlovák kódexben használt definícióval.²⁹

²⁸ Magyar Országgyűlés (MO): III. Jogi Bizottság (JB): 1953–1958. 10.3643. 1957. április 5.

²⁹ Toldi Ferenc: Az államigazgatási eljárás rendezése. *Állam és Igazgatás*, 1956/1.

A kodifikáció folyamatáról az igazságügy-miniszter 1956. szeptember 22-én tájékoztatta az illetékes parlamenti bizottságot, eszerint: „... az államjogi és államigazgatási jogi kormánybizottság foglalkozik az államigazgatási eljárásjogi törvénytervezettel. Ez szabályozni fogja az államigazgatási eljárást azokban az esetekben, amikor az állami szerv ügyfelekkel áll szemben, továbbá megszabja az ügyfelek és az állami szervek jogait és kötelezettségeit az eljárás során, és egyúttal kiterjeszti a bírói hatáskört egyes államigazgatási vitás ügyekben, amelyek eddig nem tartoztak bírói hatáskörbe.”³⁰ (Ugyanekkor a miniszter egy intenzív jogalkotási programról is beszámolt, amely tartalmazta a büntető és polgári perrendtartás, a polgári törvénykönyv, az állampolgársági törvény, a munkatörvénykönyv, a választójogi törvény, a szövetkezeti törvény, az amnesztiarendelkezések egyesítéséről szóló törvény, valamint az Országgyűlés munkájáról szóló határozatok megalkotását.)

c) A kodifikáció következő fontos alapkérdése volt az általános és különös eljárási szabályok viszonyának rendezése, azaz annak eldöntése, hogy mi legyen a szabályozás sorrendje. Ennek kapcsán is a Toldi Ferenc által képviselt álláspont jelentette a kiindulópontot. Eszerint a kódex nem léphet fel azzal az igénnyel, hogy minden államigazgatási ügyben követhető eljárást teljes részletességgel szabályozza. Éppen ezért csak a legfontosabb, alapvető elemeket kell rendezni, különösen azokat, amelyek a törvényesség szempontjából jelentősek, elsőként tehát az államigazgatási eljárás általános normáit kell meghatározni. Ez a szabályozási mód teszi lehetővé, hogy az egyes speciális eljárásokra sajátos rendelkezéseket al-

³⁰ MO: III. JIB-1953-1958:3. 2.

kossanak. Az általános eljárási szabályok minden esetben érvényesítendőők, a különös normák azokkal nem kerülhetnek szembe.³¹ Ezt a szakmai álláspontot fogadta el a Kormánybizottság, és az 1956. július 12-i ülésén úgy döntött, hogy elsőként az általános eljárási kódexet alkossák meg, majd ezt követően dolgozzák ki a speciális (szabálysértési, pénzügyi stb.) eljárások szabályait.³² Ezekkel az elvekkel összhangban álló előterjesztés készült a Minisztertanács számára, a kormány 1956. október 9-i ülésén pedig úgy határozott: a kódex megalkotásának feladata az államigazgatási eljárás legfontosabb, alapvető kérdéseinek rendezése, elsősorban azoké, amelyek az eljárás törvényességét, az állampolgárok jogainak védelmét biztosítják. Ezekre a rendelkezésekre tekintettel dolgozhatók ki az egyes szakterületeken az adottságoknak megfelelő szabályok. Az általános eljárási kódexben rögzített normákat minden államigazgatási eljárásban alkalmazni kell. A törvény hatálya kiterjed a fegyveres és rendészeti szervekre is, ha azok igazgatási jogkörben járnak el.³³ A szabályozás sorrendje tehát egyértelművé vált, elsődleges az általános szabályok megalkotása, majd ezzel összhangban a sajátos eljárások normáinak meghatározása, amelyek nem lehetnek az általános kódex rendelkezéseivel ellentétesek.

d) A kodifikáció alapkérdései közül a legtöbb vitát kiváltó, legösszetettebb témakör a jogorvoslati rendszer kialakítása volt. Az államigazgatási rendszeren belüli jogorvoslatok, a fellebbezés, a panasz, a felügyeleti intézkedés, az eljárásban alkalmazott hagyományos eszközöknek minősültek. A fő kérdés az volt, hogy milyen rendszeren kívüli formákban, eljárás-

³¹ Toldi Ferenc, i. m. 34–35.

³² 215/1956. IM II./1. A Kormánybizottság határozatai 1956. július 12.

³³ MNL OL. 276.f. (96.cs.) 25. ő. e.

rásokban lehet hatékonyabbá tenni az állampolgárok jogos érdekeinek védelmét. Azaz azt kellett eldönteni, hogy intézményesüljön-e az államigazgatási szervek törvénysértő határozatainak bíróság előtti megtámadhatósága. Ha igen, akkor ez a lehetőség milyen ügycsoportokra terjedjen ki és milyen intézményi keretek között történjék? A válaszok kialakítása nem volt egyszerű, mivel mindennek bonyolult politikai, elméleti és szakmai háttere volt.

Miként erről a korábbiakban szó esett, 1949-ben megszüntették a Közigazgatási Bíróságot. A kialakuló új államszervezetben nem kívánták biztosítani az átfogó, mindenre kiterjedő bírói ellenőrzést, miként a jogalkotás alkotmányossági kontrollját sem. A hatalom egységének elvére épülő államszervezetben az ellensúlyt megvalósító intézményeket ekkor még „burzsóá” jellegűeknek minősítették, azokat határozottan elutasították. A politika irányítói 1945 után indokoltak tartották az államigazgatási szervek „kötetlenebb” tevékenységét.

Ebben az időszakban a szakirodalomban sok szempontból bírálták a Közigazgatási Bíróságot, torznak minősítették annak hatáskörét, a felülvizsgálat terjedelme az akkori vélemények szerint szűk maradt, a közigazgatási ügyek csupán kis részére terjedt ki. A megszüntetés egyik lényeges indokként fogalmazták meg, hogy a bíróság tevékenysége sok vonatkozásban az Alkotmánybíróság funkcióit valósította meg, és egy ilyen intézmény a szocialista államszervezetben elfogadhatatlan.³⁴

Horváth Attila egyik tanulmányában azt emelte ki, hogy a szovjet mintára kialakított államigazgatási jogban teljességében elvetették a jogállamiság elveit, így az állampolgárokat

³⁴ Beér János: Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatának államjogi és államigazgatási jogi problémái. *Jogtudományi Közlöny*, 1958, január-február, 34–35.

sújtó jogellenes határozatokat nem lehetett bíróság előtt megtámadni. Ez alól csak az 1957. évi IV. törvényben tettek néhány kivételt.³⁵ A megállapítást annyiban kell korrigálnom, hogy a Közigazgatási Bíróság megszüntetését követően, nagyon szűk körben ugyan, de megmaradt a bírói út igénybevételének lehetősége.

Patyi András pontosabban írta le a kialakult helyzetet: „A Közigazgatási Bíróság megszüntetésével a közigazgatási bíráskodás is megszűnt Magyarországon. Megkezdődött egy olyan korszak, amelyet a közigazgatási (államigazgatási) döntések feletti bírói kontroll csaknem teljes hiánya jellemezett... Néhány törvény tette csak lehetővé a döntés megtámadhatóságát bíróságon, de ezek a szabályok sem nagyon érvényesültek a valóságban. Az 1957-ben elfogadott és hatályba lépett Et. intézményesítette az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságát, mint rendkívüli jogorvoslati formát, de a határozatok rendkívül szűk körére tette csak lehetővé.”³⁶

Valójában 1953-tól a politikai változások eredményeként több jogszabályban biztosították a bírósági jogorvoslat lehetőségét, így a (3) 1953 (I. 18.) Mt. számú rendelet a választói névjegyzék elkészítéséről, az 1954. évi IX. törvény a tanács-tagok választásáról 8–9. §, a 69/1954. (IX. 2.) Mt. rendelet a dolgozók társadalombiztosítási nyugdíjáról szóló 1954. évi 28. számú tvr. végrehajtásáról 68. §, az 1955. évi 23. számú tvr. a kisajátításról 12. § (2) bekezdés, az 1955. évi 39. számú tvr. a dolgozók betegségi biztosításáról 30. §. Ezek a szabályok ugyan eltérő jelentőségű életviszonyokra vonatkoztak,

³⁵ Horváth Attila: A szovjet típusú diktatúra államigazgatási joga. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 2010, 1–64.

³⁶ Patyi András: A közigazgatási bíráskodás alkotmányos hátterének eredete és jelentése, i. m.. 665.

de a nyugdíj, a társadalombiztosítási jogviszony vagy a kisajátítási jogviták kapcsán az állampolgárok már „fajsúlyosabb” ügyekben is kaphattak bírói jogvédelmet. Azonban mindez még nem jelentette a bírói út intézményesülését az államigazgatási határozatokkal kapcsolatos jogorvoslati rendszerben.

Az elméleti munkákban a kódex egészének jelentősége mellett külön hangsúlyt kapott a bírói felülvizsgálat bevezetésének sürgetése, annak kiterjesztése az ügyek minél szélesebb körére, összefüggésben a törvényesség és az alkotmányosság erősítésével. A bírósági felügyeletet az államigazgatási szervek aktusai felett egyben az állampolgárok jogvédelmének hathatós eszközének minősítették. Az államigazgatási jog művelői ekkor már túlléptek a korábbi merev álláspontokon, és a bírósági kontrollt nem tartották ellentétesnek a szocialista alkotmányosság követelményeivel.³⁷

Az elméleti szakemberek álláspontja egyöntetű volt a tekintetben, hogy a bírói felülvizsgálat maradjon a rendes bíróságok keretei között, azaz legyen közigazgatási bírászkodás, de nincs szükség külön közigazgatási bíróságok felállítására. Az az álláspont vált meghatározóvá, hogy a fórum meghatározása tulajdonképpen másodrendű probléma, az a valódi kérdés, hogy milyen legyen a bírói felülvizsgálat terjedelme, az milyen ügycsoportokra terjedjen ki. Azt tekintették rendező elvnek, hogy minden olyan ügy kapcsán legyen bírói felülvizsgálat, amelyben tartósan észlelhető a törvénsértés, és nem csupán az „alapvető jogok” megsértése esetén, hanem mindennemű jog és jogos érdek tekintetében.³⁸ Ez a megkö-

³⁷ Beér János: A szocialista törvényesség és a jogalkalmazás elvi kérdései. Vita-ülés. (Beér János előadása: A szocialista törvényesség és az államigazgatás.) *Állam és Igazgatás*, 1956/6. 376.

³⁸ Szamel Lajos: Az államigazgatási eljárás alkotmányos szabályozása. (Eljárási jogok az Alkotmány rendszerében). MTA Államtudományi Kutatások Program-irodája, Budapest, 1986.

zelítés annál inkább helyeselhető, mert az ügyfél számára a folyamatban lévő ügy mindig alapvető.

A törvényességi követelmények erősítése mellett a bírói út számos más pozitívumot is tartalmazott. Ez esetben az ügy független bíróság elé kerül, amelynek döntéseit az államigazgatási szervek nem befolyásolhatják. A bíróság előtti eljárásban az érdekelt igazgatási szervezet is az ügyfél pozíciójába kerül, így „kiegyenlítődnek az erőviszonyok”. Biztosított a kétoldalú meghallgatás lehetősége, a bizonyítékok nyílt felvétele, az elfogultatlan eljárás.

A bírói felügyelet intézményesítése kapcsán ellenvélemények és kétségek is megfogalmazódtak. Elméleti, részben politikai jellegű kritikaként hangzott el, hogy a szocialista viszonyok között csupán fikció a közigazgatás „elidegenedése”, nem alakulhat ki szembenállás az államigazgatási apparátus és az állampolgárok között. A bírói út propagálása, annak „túlzott” kiszélesítése bizalmatlanságot táplálhat a közigazgatással szemben, az ítélkező munka komoly akadályát jelentheti, hogy kevés a „speciális közigazgatási szakképzett-ségű bíró” stb.³⁹ (Ez utóbbi érv igen időtállóan bizonyult, amivel még 2019-ben is találkozhattunk.) A kormány 1956. október 9-i ülésén is hangzott el ellenvetés, Matolcsy János fejtette ki: „... itt van egy nagyon veszélyes rész, és nem is egészen értem, az államigazgatási határozatok megtámadása bíróság előtt... azt gondolom, hogy más formában kellene ezt megoldani, talán oly módon, hogy a felettes államigazgatási szerv döntsön.” A kormány azonban nem osztotta ezeket a kétségeket, miként a törvény miniszteri indoklásában is olvasható: a bírói eljárás a törvényesség érvényesítésének hathatós eszköze, és ennek felhasználásáról az államigazga-

³⁹ Katona Zoltán: Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának néhány kérdése. *Allam és Igazgatás*, 1959/4.

tási eljárásban sem volna célszerű lemondani.⁴⁰ A kódexben meghatározták a bírói felülvizsgálat jellegét és korlátait: miszerint az nem általános jogorvoslati eszköz, jogszabálysértés esetén alkalmazható az államigazgatási jogorvoslati fórumok kimerítését követően, a törvényben meghatározott ügycsoportokban, nem minősül harmadfoknak, a bíróság főszabályként megsemmisíti az államigazgatási szerv határozatát, azt új eljárásra utasítja. Egyben meghatározták a megyei bíróságok székhelyén működő járásbíróságok kizárólagos illetékességét.

e) Az előbbi témakörrel szoros összefüggésben állt annak eldöntése, hogy milyen ügyekre terjedjen ki a bírói felülvizsgálat. A korábbiakban már utaltunk arra, hogy az elméleti szakemberek ekkor a bírósági szervezeti forma meghatározását másodlagosnak ítélték. Legfontosabbnak azt minősítették, hogy milyen ügycsoportokra terjedjen ki a bírói út. Kiindulópontnak azt tekintették, hogy ez a kör minél szélesebb legyen, vonatkozzék mindazon ügyekre, amelyek esetében tartósan észlelhető a törvénysértés.

A kodifikáció során azonban ez az elvi álláspont csak részben érvényesült. A Kormánybizottság 1956. július 12-i ülésén a testület támogatta a bírósági hatáskör kiterjesztését minden olyan ügyre, amelyben az állampolgárok jogairól és jogos érdekeiről van szó, és törvénysértést kell korrigálni. Abban is állást foglaltak, hogy a bíróságnak kasszációs jogköre legyen, maga ne változtathassa meg az államigazgatási határozatot.⁴¹ A Kormánybizottság nevében annak titkára, Eörsi Gyula külön javaslatokat kért a bíróság előtt megtámadható határozatok köréről.⁴² A felkérés nyomán számos vélemény

⁴⁰ XIX-17-83-a 1956.10.09. B-2699 (TÜK/1956.25.) MT.

⁴¹ XIX-E-1c. 215/1956. IM II.-1 1956. júl. 12.

⁴² IM XIX-E-1-c 158.

érkezett a különböző állami szervektől, és ezek az életviszonyok széles körére, az állampolgárok érdekei szempontjából fontos területekre vonatkoztak. A Kormánybizottság 1956. szeptember 12-i ülésén áttekintette azokat, ennek alapján jól kirajzolódott, hogy melyek voltak a korabeli államigazgatás legneuralgikusabb döntési területei, ahol a belső jogorvoslati eszközök már nem nyújtottak hatékony védelmet az állampolgárok számára. A beérkezett vélemények alapján a határozatok bíróság előtti megtámadásának lehetőségét biztosítani kell a begyűjtés, a szociális ellátást megtagadó határozatok, a lakásügyek, a szolgálati lakássá nyilvánítás, a földrendezés, a tagosítással kapcsolatos kártalanítás, a kórházi ápolás költségeinek elengedése, mérséklése, az adókivetés jogcíme, a megállapítás mértéke, a kisajátítás során a kártalanítás mértéke, a családjogi határozatok, az iparendelélyt megvonó határozatok, az újítással, az SZTK-segélyekkel, a táppénzzel, a baleseti járadék megállapítása kapcsán hozott határozatok esetében.⁴³

A Minisztertanács 1956. október 9-i ülésén megtárgyalta a törvénytervezetet, és támogatta a bíróság előtti jogorvoslat intézményesítését. Az ülésen további javaslatokat tettek az ügykör bővítésére. Domokos József ennek lehetőségét kiterjesztette volna bármely vagyontárgy igénybevételének eseteire is, kivéve az állami tulajdonba vételt, a kisajátítást és a földrendezést. Hegedűs András miniszterelnök kezdeményezte, hogy legyen bíróság előtt megtámadható a rendőri felügyelet alá helyezés és a kitiltás. Kijelentette: „Minden további nélkül megengedném, hogy a földelvételek ügyében is a bíróság döntsön... jó lenne szélesíteni itt a polgárok jogait.”⁴⁴

A törvény végső formájában ennél jóval szűkebben tette lehetővé a bírói utat. Az 57. § (1) bekezdésében ezt öt eset-

⁴³ IM XIX-E-1-c 158. 1956. szeptember 12.

⁴⁴ XIX-17-83-a 1956. okt. 10. B-2659 (TÜK/1956. 25-33)

csoportban határozta meg: az anyakönyvi bejegyzések, a lakás igénybevétel és lakáscsere, a lefoglalt vagyontárgyak, a földnek és más vagyontárgyaknak tulajdonba vagy használatba vétele, valamint az adó- vagy illetékkötelezettség megállapításának jogalapja esetében. Tehát a bírói felülvizsgálat jóval szűkebb körre szorítkozott, mint ahogyan azt korábban igényelték. Ennek okaira a későbbiekben még visszatérünk. A kódex 55. §-ában biztosították annak lehetőségét, hogy ezek az ügycsoportok a továbbiakban bővíthetők. [Erre azonban csak jóval később, 1981-ben, a törvény első jelentősebb módosításakor került sor rendeleti szinten (63/1981. (XII. 5.) MT számú rendelet)]. Joggal írta tehát a törvény elfogadását követően Szamel Lajos: „Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságának kapuját magunk sokkal sokkal tágabbra tártuk volna.”⁴⁵

Az általános eljárási szabályokkal összhangba kellett hozni azokat az eszközöket, amelyek a klasszikus jogorvoslati formákon kívül a sérelem orvoslására szolgáltak. A korábbiakban is esett szó az 1954. évi törvényben rendezett panaszjogról. Szabályainak alkalmazása gyakran bizonytalanságot eredményezett, hiszen a törvény alapján minden szerv bármely határozata ellen panasznak volt helye, és azt az adott illetékes szervnek ki kellett vizsgálnia. Az eljárási törvényben újra szabályozták a panaszjogot, annak lényegét akként határozták meg, hogy az halasztó hatály nélküli fellebbezési jogorvoslat, a fellebbezési jog kimerítése után, ha a jogszabály bírói utat nem tett lehetővé és a határozat közlésétől egy év még nem telt el. Így tehát a bírói út lehetősége kizárta a panaszjog gyakorlását. A jogalkotó az új eljárási törvényben hatályon

⁴⁵ Szamel Lajos: Megjegyzések az államigazgatási eljárási törvényhez. *Jogtudományi Közlöny*, 1957/4–6., 146.

kívül helyezte az 1954. évi I. törvényt, és ezáltal egyértelműen elkülönültek a jogorvoslatra szolgáló különböző eszközök.

A törvényalkotás második szakaszáról

Az eljárási kódex megalkotásának hátterét vizsgálva egyértelmű a következtetés, hogy a törvény szükségessége az „új szakasz” politikájából következett és összekapcsolódott a rendszer diktatórikus jellegének felszámolását sürgető törekvésekkel. A kidolgozó munka 1954-től kezdődően felgyorsult, és 1956 őszére a kodifikáció lezárult. A forradalom leverését követően a tervezet jövőbeli sorsát illetően az vált a legfontosabb kérdéssé, hogy a stabilizáció kezdeti szakaszában milyen jelentőséget tulajdonít ennek a szabályozásnak az új hatalom, a jogalkotási folyamat folytatása miként illeszkedik politikai céljaihoz, törekvéseihez.

1956 végére kiderült, hogy az '50-es évek elején kialakított politikai rendszer restaurációja nélkül a kádári vezetés nem szilárdíthatja meg a hatalmát. A politikai pluralizmus nem volt számára járható út, a különböző politikai erők elutasították az új hatalmat, azzal nem vállaltak közösséget. Mindez azonban nem azt jelentette, hogy minden akként folytatódik, miként a '40-es évek végén, az '50-es évek elején elkezdődött.⁴⁶ Ez a törekvés kifejezésre jutott a kormányprogram vitájában az MSZMP Ideiglenes Intéző Bizottságának 1956. december 17-i ülésén: „A struktúrában olyan változásokat kell elérni, amely bizonyítja, hogy nem a régi úton akarunk haladni. Éppen ezért fontos volna azt is kinyilvánítani, hogy

⁴⁶ Földes György: A többpártrendszer esélyei 1956–1957-ben. *Társadalmi Szemle*, 1989/8–9.

a túlközpontosított államgépezetet nem cipeljük tovább. Az Országgyűléssel kapcsolatban meg kell mondani, hogy ennek egész más szerepet szánunk, mint a múltban volt. Ez vitatkozó, dolgozó testület legyen.” Elengedhetetlennek tartották a törvényesség megszilárdítását, az állampolgárok jogainak és törvényes érdekeinek védelmét.⁴⁷ A Magyar Szocialista Munkáspárt vezetése a diktatórikus szocializmus keretei között kívánt változtatni a hatalomgyakorlás stílusán és módszerein, politikai intézményrendszer átalakítása nélkül. Ugyanakkor olyan gesztusokat is tett, amelyekkel a társadalom számára érzékeltetni kívánta, hogy nem akar visszatérni a régi idők-höz. Fokozatosan megszűnt a magánélet átpolitizáltsága, és megkezdődött a mindennapok kivonása a közéletből.⁴⁸ Ennek a politikának a hatásai érvényesültek a jogalkotásban is, a jogrendszer különböző ágaiban, ha nem is azonos módon, de érzékelhetővé váltak. Hosszabb távon felerősödtek a jogalkotásban a szakmai racionalitás jegyei, és egyre tágabb teret kapott a gazdasági és társadalmi élet törvényi szabályozása. Tragikus ellentmondás, hogy ennek a folyamatnak a kezdeti lépései a megtorlás időszakában történtek, a rendkívüli állapot, a népbíróságokról szóló és más elnyomó jogszabályok bevezetésével párhuzamosan.

Az új szemléletű politika fokozatosan nyert teret a jogalkotásban. Ennek egyik első markáns megnyilvánulása az államigazgatási eljárási kódex törvényalkotási folyamatának befejezése volt. Feltehetően az új politikai vezetés a stabilizációt és a konszolidációt elősegítő fontos lépésnek minősítette a félbeszakadt törvényhozás lezárását. Azért is, mert ez illeszke-

⁴⁷ MSZMP Ideiglenes Intéző Bizottságának ülése, 1956. december 17. MNL OL 288.f. 519. ó.e.

⁴⁸ Földes György: *Ívek és töréspontok. Tanulmányok*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2018, 111.

dett céljaihoz, hiszen a törvény az állami szervek és az állampolgárok legtömegesebb, a mindennapi élet szinte teljességét átfogó kapcsolatrendszerét helyezte új alapokra. Kifejezte az állampolgárok új státuszát, csökkentette a kiszolgáltatottságot, az alávetettség viszonyaiból az ügyféli minőség jogilag szabályozott pozíciójába emelte az embereket.

Ezzel a felismeréssel magyarázható, hogy a törvényjavaslat a politikailag rendkívül kiélezett helyzetben is zöld utat kapott. A Minisztertanács már az 1957. február 28-i ülésén azt ismételten megtárgyalta és elfogadta, és döntött az Országgyűlés elé terjesztésről. (A kormány fenntartotta a korábban vitatott rendelkezést a közérdekű bejelentők védelméről, amelyet a hatályon kívül helyezett 1954. évi I. törvény tartalmazott.⁴⁹) Az Államjogi és Államigazgatási Jogi Kodifikációs Kormánybizottság 1957. február 3-án tartott ülésén a panaszjog szabályozása kapcsán úgy döntött, nincs helye a panasz érdemi elbírálásának, ha a jogszabály az ügyben biztosítja a bírói út igénybevételét.⁵⁰

Az MSZMP Ideiglenes Vezető Testületeinek jegyzőkönyveiben nem található arra utalás, hogy az Ideiglenes Intéző Bizottság vagy a Titkárság a törvényjavaslatot előzetesen még a kormányülés előtt megtárgyalta volna. Március 26-án az országgyűlési képviselők összeférhetetlenségéről és visszahívásáról szóló szabályozás úgy került a testület elé, hogy azt megelőzően a kormány már megtárgyalta és elfogadta. Ennek apropóján született az a határozat, miszerint: „A jövőben fontos politikai jellegű törvénytervezeteket, mielőtt azok kormánysszervek elé kerülnek, a párt megfelelő szerveinek meg

⁴⁹ Kádár János első kormányának jegyzőkönyvei. 1956. november–1958. január. Szerk. Baráth Magdolna. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 2009, 283.

⁵⁰ MNL OL. 67/1957. XIX-E-1-c 162d.

kell tárgyalni.”⁵¹ Ezt követően folytatódott a régi gyakorlat, a Titkárság, majd később a Politikai Bizottság előzetesen megvitatta a fontosabb törvénytervezeteket, gyakran még a szabályozási koncepciót is. Az Ideiglenes Intéző Bizottság először az Országgyűlés 1957. május 30-i ülésére, majd június 6-ra tűzte ki az államigazgatási eljárások általános szabályozásáról szóló törvényjavaslat tárgyalását.⁵²

A törvényalkotás parlamenti szakaszában a Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottság több alkalommal tárgyalta a javaslatról. Az 1957. március 13-i ülésen Nezvál Ferenc megbízott igazságügyi miniszter tájékoztatta a bizottságot az igazságügyi tárca jogalkotási tevékenységéről. E szerint: „Elkészült az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvénytervezetünk... Ezt a Minisztertanács már 1956. október 9-én elfogadta és a Jogi Bizottság októberben tárgyalta. Ez a tervezet kiegészítésre szorult, mert a kormány akkori megállapítása szerint is szükséges volt, hogy a panaszjogot bizonyos mértékben korlátozzuk. A panaszjognak olyan következményei voltak, amelyek lehetővé tették, hogy egyes személyek az államigazgatási határozatokat 8–10 helyen megvétőzhassák... Úgy állapodtunk meg a kormánybizottsággal, és ezt a Minisztertanács most már elvileg jóvá is hagyta – két héttel ezelőtt –, hogy ne legyen lehetőség a panaszra, ameddig végső fokon be nem fejeződik az ügy.” A korlátozáshoz hozzátartozott, hogy a panaszjog gyakorlására csak akkor van lehetőség, ha az adott ügy kapcsán nincs biztosítva a bírói út igénybevétele.⁵³ A bizottság következő ülésén arról alakult ki vita, hogy mi legyen a szabályozás sorrendje, először döntsenek az ál-

⁵¹ MSZMP Ideiglenes Vezető Testületeinek jegyzőkönyvei, II. Szerk. Balogh Sándor, Némethné Vágyi Karola, Urbán Károly. Intera, Budapest, 1993, 324–338.

⁵² Uo., 253.

⁵³ MO III.: JB: 1953–1958: 8.I./5.jk. 8–9.

talános nagy kérdésekről (az államhatalmi és az államigazgatási szervek viszonya, hatáskörüik szabályozása, az egész államigazgatás szervezetének áttekintése stb.), vagy mind-
ezt megelőzően az első lépés az eljárás szabályozása legyen (1957. április 5.). A vita akként dőlt el, hogy az eljárási kódex megalkotása megelőzte a nagy elvi kérdések rendezését.

Az Országgyűlés plenáris ülését megelőzően, 1957. május 25-én a szaktbizottság ismételten foglalkozott a törvényjavaslattal. Ekkor a vita a szabályozás egyes megoldásaival kapcsolatban bontakozott ki. Erdei Ferenc nem tartotta elég világosnak a törvény hatályának meghatározását, hogy az kikre, milyen igazgatási szervekre és az állampolgárok milyen ügyeire terjed ki. Vitatta az ügyfél elnevezés indokoltságát, azt „bürokratikus hangzásúnak” minősítette, ami véleménye szerint a köznyelv és a jog szempontjából is szokatlan megnevezés.

Köböl József ismételten hangsúlyozta, hogy az államigazgatási eljárás szabályozása úgy készült el, hogy az államigazgatásra vonatkozó alapelveket még nem tisztázták. Véleménye szerint először az alapdöntéseket kellene meghozni, majd ezt követően lehet meghatározni az eljárási szabályokat. Kovács Kálmán, az Igazságügyi Minisztérium miniszterhelyetese az ellenérvek dacára is kitartott a törvényjavaslat elfogadásának szükségessége és sürgőssége mellett.⁵⁴

Sem a február 28-i kormányülésen, sem a bizottsági üléseken a jegyzőkönyvek tanúsága szerint nem hangzott el magyarázat arról, hogy miért változott a panaszjog-szabályozáson kívül a törvényjavaslat a kormány által 1956. október 9-én elfogadott tartalma az Országgyűléshez 1957 tavaszán beterjesztett változathoz képest. Mégpedig igen jelentős ponton. Mint korábban említettük, a kormány 1956. október 9-i

⁵⁴ MO III.: JB: 1953–1958: 13.I/5.jk. 3–7.

ülésén elfogadta a bíróság előtt megtámadható államigazgatási ügycsoportok bővítését, miként azt a miniszterelnök, Hegedűs András javasolta. Kovács István egy későbbi munkájában emlékeztetett arra, hogy a törvényjavaslat kidolgozása és annak elfogadása közötti időszak nem segítette az alkotmányossági és törvényességi garanciák erősítését. Az eredeti változatban ugyanis biztosították a bírói út lehetőségét a rendőri felügyelet alá helyezést vagy a kitiltást elrendelő határozatok esetében is. A rendkívüli helyzet körülményei között – ez a fontos – a törvényesség követelményeinek megfelelő jogosítvány még a parlamenti tárgyalás előtt a javaslatból kikerült.⁵⁵

Az Országgyűlés 1957. június 6-án tárgyalta a törvényjavaslatot. Bizottsági előadóként Gábri Mihály képviselő annak jelentőségét az állampolgárok jogos érdekeinek biztosítása és a törvényesség érvényesítése kapcsán emelte ki: „... a javaslat széles körben biztosít eszközöket a jogsértések megakadályozására, illetőleg a bekövetkezett jogsérelmek megszüntetésére. Ennek érdekében a javaslat lehetőséget nyújt a bírói út szélesebb körben való igénybevételére, és rendezi az állampolgárokat megillető panaszjogot is...” Mindehhez kapcsolódó fontos eszköz az államigazgatási határozatok bírói úton történő megtámadása. „A bírói út igénybevételét a javaslat az államigazgatásnak azokon a területein biztosítja, amelyeken az elkövetett törvénysértések az állampolgárok jogait a leg súlyosabban sértik, továbbá ott, ahol legtöbbször fordulnak elő ismétlődő törvénysértések. (Toldi Ferenc koncepciója.) Az előadó kiemelte: „... A törvénytervezet kidolgozásában tevőlegesen részt vettek a jogtudomány és a gyakorlat legkiválóbb szakemberei...” Mondanivalóját akként összegezte, hogy a törvény alapvető biztosítéka az eljárás magas színvo-

⁵⁵ Kovács István: A Magyar Népköztársaság Alkotmányának fejlődése..., i. m. I. 187.

nalának, a törvényesség megszilárdításának, az állampolgárok jogbiztonságának.⁵⁶ Erdei Ferenc hozzászólásában ismertette a bizottsági ülésen lezajlott vitát a szabályozás sorrendjét illetően. Méltatta a törvényjavaslat széles körű előkészítését, annak elméleti megalapozottságát. Kiemelte jelentőségét a bürokrácia csökkentésében. Álláspontja szerint az Országgyűlés egy olyan törvényt fogad el, amelyet nem kell sürgősen változtatni vagy módosítani: „ez kétségtelenül előnye a törvénynek”.⁵⁷ Suhajda József annak tulajdonított különös jelentőséget, hogy a magyar törvényhozás ilyen törvényt még nem tárgyalt. „... Az államigazgatási eljárás általános szabályozására nálunk Magyarországon most került először sor, és komoly lemaradást hozunk be megalkotásával.”⁵⁸ A rövid vitát követően az Országgyűlés a törvényjavaslatot ellenszavazat nélkül elfogadta, és meghatározta a hatálybalépés időpontját, 1957. október 1-jét.

A napi sajtó tudósításaiban hírt adott az új törvényről. Az országos napilapok a kódex jelentőségét elsősorban az állampolgári jogvédelem megerősödésében jelölték meg. A *Nép-akarat* 1957. június 7-i számában írták: „Nagy jelentőségű az állampolgárok jogos érdekeinek biztosítása szempontjából... Az állampolgárok jogbiztonsága megköveteli, hogy az ügyfél jogait az államigazgatási eljárásban törvényi úton rendezzék.” Üdvözölték, hogy a törvény hatálybalépésével megszűnik az a gyakorlat, hogy az államigazgatási szervek alaki hibák miatt utasítják el az állampolgárok beadványait. Felhívták a figyelmet arra, hogy a törvényben rendezték a panaszjogot, és a jogorvoslatok körében biztosították a bírói utat. Hozzáadték, az új törvény „...megvédi az állampolgárokat a feles-

⁵⁶ *Országgyűlési Napló*, az Országgyűlés 39. ülése, 1957. június 6., 2044–2050.

⁵⁷ Uo., 2050–2054. oldal.

⁵⁸ Uo., 2054–2058. oldal.

leges zaklatásoktól, összességében a törvény komoly előrelépés a törvényesség mindkét részről való biztosításában”. A *Népszabadság* 1957. július 4-én közölt beszámolójában is az állampolgárok jogos érdekeinek védelmét és a törvényesség erősítését emelték ki mint a kódex legfontosabb elemeit.

Az eljárási törvény elfogadását követően két kiegészítő jogszabályt alkottak. Mindkettő megkönnyítette az állampolgárok számára a bírói út igénybevételét. Az 1957. évi 58. sz. tvr-ben rendezték a bírói szervek illetékességét. Ennek alapján Budapesten kizárólag az V. kerületi bíróság, illetve a megyei bíróságok székhelyén működő járásbíróság illetékes az államigazgatási határozatok kapcsán keletkezett ügyek elbírálására. Az összpontosítás célja az egységes bírói gyakorlat kialakításának elősegítése. Rendelkeztek a költségek mellőzhetőségéről is annak érdekében, hogy a perköltség ne jelentsen visszatartó erőt az állampolgárok számára a bírói út igénybevételekor. A 11/1957. (IX. 29.) IM számú rendelet az állampolgárok számára előnyös illeték- és költségmentességi szabályokat tartalmaz. Bizonyos ügycsoportokban (státusz-megállapítás, bizonyítványok ténymegállapításainak korrekciója) teljes illetékmentességet biztosítottak, tekintet nélkül a vagyoni helyzetre. Más esetekben pedig a jogszabály szabad kezét adott az eljáró bíróságoknak a költségmentesség engedélyezésére.

Az évtizedek folyamán beigazolódott Erdei Ferenc feltevézése, 1957 júliusában a magyar Országgyűlés valóban időtálló törvényt alkotott. Első jelentősebb módosítása 1981-ben történt (1981. évi I. törvény). Új kódexet 2004-ben alkottak (2004. évi CXL. törvény), majd ezt követte a 2016. évi CL. törvény.

Több mint négy évtized során a törvény pozitív szakmai értékelése jóformán alig változott. Azzal együtt, hogy keletke-

zésének körülményei természetszerűen befolyásolták annak tartalmát. A reális megítélést csak a kor viszonyaiba illesztve alakíthatjuk ki. Azt természetes jelenségnek tekinthetjük, hogy a kódex megalkotását közvetlenül követő években nem a kritikai vélemények jellemzők, bár ilyen megállapításokat is találhatunk a szakirodalomban. Annál inkább figyelemre méltó, hogy évtizedek múltán a szabályozás egyes hiányosságainak feltárása mellett, a megítélés az eltérő politikai és jogi környezetben lényegében nem változott. Martonyi János 1957-ben írta: „Évtizedek óta nélkülözött, nagy fontosságú kódex... mérőföldkő.”⁵⁹ Szamel Lajos a törvény egyik legfőbb érdeként emelte ki: „... kiszabadítja az ügyfelet a teljes szubordináció helyzetéből, értékes eszközöket ad kezükbe jogaik és jogos érdekeik érvényesítésében.”⁶⁰ Toldi Ferenc, akinek munkássága alapvetően meghatározta a koncepció kimunkálását, azt tartotta kiemelendőnek, hogy a törvény alapvető jelentőségű az állampolgárok jogainak védelmében. Jogilag rendezetté vált az államigazgatási szerv és az állampolgár viszonya, megszűnt a joghézag, csökkent az államigazgatási tevékenység nagymértékű kötetlensége, megváltozott az eljárás egyoldalúsága.⁶¹

Két évtizeddel később Varga József megállapította, a törvény betöltötte „küldetését... teljesítette fő célját, a törvényesség érvényesítését, hiszen a legszélesebb állami tevékenységet végző államigazgatási szervek és az állampolgárok kapcsolatában meghatározta a leglényegesebb eljárási mozzanatokat, az emberek millióit érintő közjogilag szabályozott rendet ala-

⁵⁹ Martonyi János: Az államigazgatási eljárást szabályozó törvényünk néhány rendelkezéséről. *Magyar Jog*, 1957, augusztus.

⁶⁰ Szamel Lajos: Megjegyzések az államigazgatási eljárási törvényhez. *Jogtudományi Közlemény*, 1957/4–6.

⁶¹ Toldi Ferenc: Az államigazgatási eljárási törvény hatálybalépéséhez. *Jogtudományi Közlemény*, 1958/1–2.

kíttott ki.” Ezt követően az államigazgatási szervek kizárólag a jogszabályok alapján dönthettek.⁶²

A rendszerváltást követően a megítélés alapjaiban nem tért el az előző évtizedekben elterjedt szakmai értékelésektől. A magyar közigazgatási jog egyetemi tankönyvében olvashatjuk: „A törvény eredményeképpen megszűnt az államigazgatási szervek eljárásának gyakran indokolatlan nagyfokú kötetlensége. Az állampolgárok megfelelő eszközöket kaptak jogaik, jogos érdekeik védelmére. A törvény alapot adott az államigazgatási eljárás szabályszerűségéhez és törvényességének biztosításához.”⁶³

Végezetül a közelmúltból szeretnék két véleményt idézni. Fazekas Marianna a közigazgatási eljárásjog változásait elemző tanulmányában írta: Magyarország első közigazgatási hatósági eljárási törvényét 1957-ben fogadták el, Európában is ritka kivételként. A törvényben általánosan kötelező garanciális eljárási szabályokat vezettek be az államigazgatási hatósági ügyfajták intézésében. „A törvény garanciális jelentőségét alátámasztotta az is, hogy mind az ügyfelek, mind a hatóságok számára világos, könnyen érvényesíthető, jól kezelhető normarendszert jelentett.”⁶⁴ Fleck Zoltán értékelésében számba vette a törvény politikai hatásait is. E szerint az 1957. évi IV. törvény jelentős változásokat eredményezett az állampolgárok helyzetében. Az eljárási szabályok rögzítése mellett meghatározták a bíróság előtt megtámadható államigazgatási döntések körét. A politikai vezetés alapvető motívuma, hogy a törvény elfogadásával érzékeltesse a társadalom számára

⁶² Varga József: Húszéves az államigazgatási eljárási törvény. *Állam és Igazgatás*, 1977/10.

⁶³ *Magyar közigazgatási jog*. Szerk. Ficzer Lajos. Osiris, Budapest, 1998, 344.

⁶⁴ Fazekas Marianna: A közigazgatási hatósági eljárásjog változásai 1990–2006. In: *A magyar jogrendszer átalakulása. 1990–2005*. Szerk. Jakab András, Takács András. Gondolat–ELTE ÁJK, Budapest, 2007, 357.

a konszolidációt elősegítő változásokat, az állampolgárok új státuszának kialakítását, a kiszolgáltatottság csökkentését.⁶⁵

Összességében: 1957 júniusában társadalmi hatásaiban is fontos, jogtörténeti jelentőségű törvényt fogadott el az országgyűlés. Ezzel megszűnt a magyar jogrendszer egyik „féhér foltja”, jogi korlátok közé szorították az államigazgatási szervek tevékenységét, kapcsolatát az állampolgárokkal. A törvény megalkotását joggal minősíthetjük úttörő vállalkozásnak, hiszen megalkotói nem számolhattak jelentős jogtörténeti előzményekkel a kodifikáció folyamatában. Megszűnt az államigazgatás kötetlensége, csökkent a bizonytalanság, erősödött a jogbiztonság és a törvényesség. A kódexben az eljárás teljes vertikumát szabályozták, a jogorvoslati rendszert, a végrehajtási eljárást, a költségviselés kérdéseit. Jelentős újjáalakításként intézményesült a bírói út lehetősége, amely fontos garanciát jelentett az állampolgárok jogainak, jogos érdekeinek védelmében, ezzel a törvény szakított a korábbi merev doktrínákkal is. A kódex előkészítése széles körű szakmai részvétellel, a tudományos műhelyek bevonásával történt, és a kidolgozó munka során tekintettel voltak az államigazgatás gyakorlati tapasztalataira is. Az elméleti megalapozásban fontos szerepet töltött be az Állam- és Jogtudományi Intézet, a kodifikációban az Államjogi és Államigazgatási Kodifikációs Kormánybizottság. Mindez biztosította, hogy a politikai törekvésekkel párhuzamosan a jogalkotás folyamatában érvényesült a szakmai racionalitás. A törvény társadalmi, politikai jelentőségét álláspontom szerint akként foglalhatjuk össze, hogy a magyar történelemben először az állam és az állampolgárok legtömegesebb kapcsolatrendszerét olyan jogilag szabályozott viszonyra alakította át, amelyben az alávett-

⁶⁵ Fleck Zoltán: Jogrendszer, állami szabályozás, igazságszolgáltatás a Kádárkorszakban. *Múltunk*, 2012/2.

séget felváltotta a rendezett, ügyféli minőséget jelentő pozíció, és ez önmagában korlátozta az állami önkényt.

Természetesen a törvényt nem szakíthatjuk ki a kor viszonyaiból, a rendszer kereteiből. Történelmi paradoxon, hogy megalkotását a törvényesség erősítésével indokolták, és annak elfogadására éppen a törvényesség súlyos megsértésének, a megtorlásnak az időszakában került sor. A szabályozás célja és a társadalmi gyakorlat fennálló éles ellentéte miatt a kódex pozitívumai csak a későbbiekben, fokozatosan váltak érzékelhetővé a konszolidáció folyamatában.

Számba kell venni azokat a negatív hatásokat is, amelyek befolyásolták a törvény tartalmát. Ennek egyik példaként már korábban említettük, hogy a forradalom leverését követően a tervezetből kikerült a rendőrhatalom kényszerintézkedésekkel szembeni bírói út lehetősége. Ennél általánosabb problémát jelentett, hogy hiányoztak a közigazgatás törvényességét biztosító alkotmányos garanciák, főként a bírói út tekintetében. A bíróság előtti megtámadható ügycsoportok rendeleti szintű meghatározása sem felelt meg az alkotmányosság követelményeinek. Túlságosan beszűkült a bírói út igénybevétele, lassan honosodott meg az alkalmazása. (1958 második fél évében Budapesten mindössze 192 közigazgatási per indult, ebből 81 a választói névjegyzékből történt kihagyás miatt. Ez részben azzal magyarázható, hogy az államigazgatási szervek erre a lehetőségre nem hívták fel az ügyfelek figyelmét.)⁶⁶ Évtizedeken át hatottak a közigazgatás minden törvényességi ellenőrzésével szemben álló bürokratikus érdekek és felfogások. A sajátos bürociélok és a politikai megfontolások egyaránt gátolták a bírói felülvizsgálat kiszélesítését. A későbbi rendeleti szintű szabályozás kialakítása

⁶⁶ Katona Zoltán: Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának néhány kérdése. *Allam és igazgatás* 1959/4. 52–59.

tulajdonképpen az államigazgatás döntésétől tette függővé önmaga ellenőrzését, és természetesen az államigazgatás nem annak kiszélesítésében volt érdekelt.

Mindez nem változtatja meg a törvény pozitív értékelését, csak teljesebbé teszi azt. *Vitathatatlan, hogy az 1957. évi IV. törvény egészében az állampolgárok és hatóságok viszonyának új minőségét alapozta meg, olyan időtálló törvény született, amely érthető, világos szövegezésével a jogalkalmazók körében is teljes elfogadásra talált.*

Eredeti megjelenés: Közjogi Szemle, 2019/4.

AZ ELSŐ MAGYAR POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYV: 1959. ÉVI IV. TÖRVÉNY

Politikatörténeti háttér – társadalmi hatások

Bevezető

A jelenkori magyar jogtudományban évtizedek óta általánosan elfogadott értékelés, hogy az 1959. évi IV. törvény az első magyar Polgári Törvénykönyv a jogtudomány, a jogalkotás remeke, kimagasló teljesítménye. Társadalmi jelentősége, hatása messze túlmutat a polgári jog szűken vett térrénümán, kihatott a jogrendszer egészére, annak tagozódására, és új korszakot nyitott a jogalkalmazásban, a jogbiztonság érvényesülésében. A több mint fél évszázadon át hatályban lévő kódex – jelentős módosításokkal – a változó társadalmi viszonyok közepette is betöltötte funkcióját, sőt a 2014-ben elfogadott új Polgári Törvénykönyv hatálybalépését követően is tovább élt, hiszen a szerződési jog területén a korábban létrejött szerződések kapcsán még a régi törvénykönyv szabályait kellett alkalmazni.

A keletkezés történetét, történelmi hátterét, a kodifikáció folyamatát, a siker magyarázatát számos tanulmányban elemezték a jogtudomány művelői.¹ Mindezek sorában külö-

¹ Fazekas Judit: Történeti áttekintés a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. és a 2013. évi V. törvények kodifikációjáról. In: *Tanulmányok a 65 éves Lenkovics Barnabás tiszteletére*. Budapest–Győr, 2015; Gyekiczky Tamás: A születés titkai. Az

nösen elismerésre méltó, hogy az Igazságügyi Minisztérium 2017-ben a nyilvánosság számára közzétette a kódex előkészítésének részletes dokumentumanyagát, átfogó bevezető tanulmánnyal, amelyben a szerző teljességében áttekintette a hatesztendő törvényalkotás legfontosabb állomásait.² Az elemzésekben található megállapítások általánosításából kirajzolódnak azok a következtetések, amelyek magyarázatul szolgálhatnak az első magyar Polgári Törvénykönyv kétségtelen sikeréhez:

1. A korábbi és a közelmúltban megjelent munkákban a szerzők a leggyakrabban kiemelt tényezőként a kódex előkészítésének módját, az új módszerek alkalmazását, a széles körű társadalmi vitát, azok tapasztalatainak hasznosítását emelték ki. Az 1953-ban megbízott Kodifikációs Bizottság, eltérően a korábbi jogalkotási gyakorlattól, a szakmai észrevételekre támaszkodott. Az előkészítésbe bevonták az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságát, az Állam- és Jogtudományi Intézetet, a budapesti, a szegedi, a pécsi jogi karok oktatóit, a Legfelsőbb Bíróság és a Legfőbb Ügyészség képviselőit, a minisztériumok jogi osztályainak munkatársait, a Magyar Jogász Szövetséget, az ügyvédség szervezetét és a bíróságokat. A kör

MSZMP Politikai Bizottságának vitája a Polgári Törvénykönyvről, 1959. március 3. In: *Tanulmányok Gáspárdy László professzor emlékére*. HVG–Orac Kiadó, Budapest, 2007; Sárközy Tamás: *A szocializmus; a rendszerváltás és az új kapitalizmus gazdasági civiljoga. 1945–2005*. HVG–Orac Kiadó, Budapest, 2007; Verebics János: Előtanulmány a magyar polgárjogi kodifikáció 1953–1962 közötti történetével kapcsolatos igazságügy-minisztériumi iratanyaghoz. In: *Az Igazságügyi Minisztérium iratanyaga az 1959-es Polgári Törvénykönyv előkészítésével és hatálybalépítésével kapcsolatban*, I. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2017, 9–45.; Besenyei Lajos: Polgári jogunk fejlődési irányai elsősorban a kodifikáció tükrében. In: *Emlékkönyv dr. Tóth Géza c. egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Szerk. Tóth Károly. Szeged, 1996; *Magyar jogtörténet*, Szerk. Mezey Barna. Osiris, Budapest, 1996; Vékás Lajos: Adalékok a Polgári Törvénykönyv történeti és összehasonlító jogi értékeléséhez. In: *Tanulmányok a 65 éves Lenkovich Barnabás tiszteletére*, i.k.

² *Az Igazságügyi Minisztérium iratanyaga az 1959-es Polgári Törvénykönyv előkészítésével és hatálybalépítésével kapcsolatban*, I–II.; Verebics János, i. m.

1957 szeptemberétől tovább szélesedett. A kormány döntése alapján a kódex második tervezetéről a Hazafias Népfront, az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Jogász Szövetség szervezésében újabb vitasorozat indult, amely már nem csak jogászai körökben zajlott. Az 1958 áprilisában záruló tanácskozások és a megjelent tanulmányok hatására 40 paragrafussal bővült a tervezet, egyszerűsödött a nyelviileg is lektorált szöveg. (Az Igazságügyi Minisztérium által összeállított dokumentumkötet tartalmazza a vitában kialakított javaslatokat.) Ennek alapján készült el a törvénykönyv harmadik változata, amely 1959 nyarán az Országgyűlés elé került. Az előkészítés tehát gyökeresen eltért a korábbi jogalkotási gyakorlattól; megvalósult az elmélet és a gyakorlat szerves és intézményes együttműködése. Teljesen új elemként az ági öröklés intézményének szabályozása kapcsán egy szűkebb körű közvélemény-kutatással is alátámasztották a javaslatot. Ez teljességében új metódust jelentett a jogalkotásban.

2. A Polgári Törvénykönyv sikerét megalapozó tényezők másik nagy csoportja a kodifikáció kiemelkedő tudományos színvonala, a jogalkotásban részt vevők szakmai felkészültsége és magas színvonalú jogászai kultúrája. A törvényalkotás többéves folyamatában meghatározó szerepe volt a magyar polgári jog két kiemelkedő tudósának, Világhy Miklósnak és Eörsi Gyulának. Mindkét kodifikációs bizottságban – a kormány 1953 novemberében hozta létre az elsőt, majd 1957 tavaszán az igazságügy-miniszter felkérésére egy szűkebb alakult – a gyakorlat és az elmélet legkiválóbb képviselői kaptak helyet. Emellett magas szintű munkát végeztek az előkészítésben, a koordinálásban, a szövegezésben az igazságügyi tárca vezető munkatársai: Gellért György, Kemenes Béla, Csánádi György, Nizsalovszky Endre, Géczy Kálmán, Kampis György, Réczai László, Timár István. A felsorolás természet-

sen korántsem teljes. A törvényalkotók jogász felkészültségét joggal minősíthetjük a siker fontos szubjektív feltételének. Ahhoz azonban, hogy az 1959. évi Polgári Törvénykönyv nem maradt szűk értelemben vett átmeneti jogalkotás, objektíve hozzájárult a törvénykönyv rendelkezéseinek más jogi normákhoz viszonyítottan magasabb szintű absztraktsága. Ez eredményezte azt, hogy ezek a jogszabályok a gyökeresen eltérő társadalmi-gazdasági körülmények között is betölthették szabályozó funkciójukat.³ Ez a megállapítás elsősorban az állampolgárok vagyoni és személyi viszonyainak szabályozására érvényes, ezen a téren mutatkozott meg a változó társadalmi-gazdasági rendszereken átívelő kontinuitás.

3. A kódex keletkezésének politikatörténeti háttére okán válik fontossá az a tény, hogy nem érvényesült a korszakra jellemző szovjet jogi ideológia és gyakorlat erőszakolt követése a Polgári Törvénykönyv megalkotásakor. A szovjet jog hazai adaptációjának legintenzívebb időszaka 1949 és 1951 között volt. A folyamatot megalapozta az 1949. évi XX. törvény, a Magyar Népköztársaság Alkotmánya, amely hűen követte a Szovjetunió 1936-os Alkotmányát. A magyar polgári jog fejlődésére nagyobb hatást gyakorolt ebben a szakaszban az új gazdaságpolitika, a NEP filozófiáját tükröző, az 1922-ben elfogadott szovjet-orosz polgári törvénykönyv mint az átmeneti szakasz gazdasági, vagyoni és személyi viszonyainak szabályozási mintája.⁴

1950-es évek elejére Magyarországon meghaladottá vált a szovjet gazdasági jog koncepciója, amelyet a társadalom gazdálkodását szabályozó normák összességeként definiáltak. Az új magyar polgári jogban a szovjet gyökerű, a gazda-

³ Vékás Lajos, i.m. 565–566.

⁴ Verebics János: A szovjet polgári jog és hatása az alakulóban lévő magyar civilisztikára, 1948–1955. *Állam- és Jogtudomány*, 2017/3.

ságra vonatkozó joganyag jelentős része kívül maradt, így az már nem veszélyeztette a polgári jog önálló jogágként történő fejlődését.

4. A formálódó új jogrendszer határozottan függetlenedett az 1945 előtti joganyagtól. Ezeket a normákat, még a törvények esetében is, rendelettel is módosíthatták. A Legfelsőbb Bíróság rendkívüli perorvoslati eljárás keretében – az 1959. évi IV. törvény hatálybalépéséig – megtiltotta ezen jogszabályok alkalmazását. Az új Polgári Törvénykönyv megalkotásakor mindezek ellenére a kodifikátorok tudatosan felhasználták a magyar civilisztika korábbi eredményeit, az e tárgyban kidolgozott törvénytervezeteket. A XIX. század végén és a XX. század elején több olyan javaslatot dolgoztak ki, amelyre támaszkodhattak a jogalkotók. A készülő új kódexre az 1928-ban a parlament elé kerülő, de el nem fogadott Magánjogi Törvényjavaslat volt legnagyobb hatással.

A kodifikáció szellemi irányítói az új viszonyok közepette is fontosnak tartották a magyar civilisztika örökségét. A Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi és Történeti Tudományok Osztályának ülésén Világhy Miklós kifejtette: „Alapvető irányelve végül minden szocialista kodifikációnak az is, hogy a törvényalkotásban, a kódexek tartalmának kialakításában értékesítenünk kell minden haladó nemzeti hagyományt, amelyet népünk a haladásért, a felszabadulásért, az önálló nemzeti létért folytatott évszázados harc során kidolgozott.”⁵ Ezt az elvi megállapítást később a Polgári Törvénykönyv kapcsán akként konkretizálta: „A szocialista Ptk. rendszerének alapelve a valóságos társadalmi viszonyok szerinti rendezés... Kialakításakor érvényesíteni kell minden értékes nemzeti ha-

⁵ Világhy Miklós: Az új szakasz és a törvényalkotás elvi kérdései. *Az MTA II. Osztályának közleményei*, 1954. I–IV., 232.

gyományt, amelyet a magyar fejlődés kialakított.”⁶ Eörsi Gyula a kódex előkészítése során hangsúlyozta: „egy százéves demokratikus program végrehajtásáról van szó, s bár a korábbi tervezetek nem voltak kielégítőek, [...] Mégis állíthatjuk, hogy az egész munka, az egész törekvés viszonylag haladó volt: a feudális jogbizonytalanság, a feudális maradványok ellen irányult, és célja egy burzsoá, nemzeti magánjogi rendszer írásba foglalása és lerögzítése volt. Jogbiztonság... ez mozgatta a magyar kodifikációs törekvéseket is... ezen túlmenően is mióta 1848 kitűzte a polgári törvénykönyv megalkotásának célját, e cél szervező, mozgósító ereje volt a fiatal magyar magánjogi tudománynak... viszonylag gazdag, sok eszközű burzsoá magánjogot hoztak létre, megoldásai közül nem egy ma is szolgálatunkba állítható, jogi kultúránk értékei közé tartozik.” Álláspontja szerint alaposan meg kell fontolni a régi intézmények alkalmazhatóságát, az árutermelő társadalmak magánjogi részletszabályait is fel lehet használni a kodifikáció során. „Nem loboghatunk tehát a »mindenáron«, a »csak azért is« mindent megújítás troglodita-avantgardista dühében”.⁷ Mindebben egyértelműen kifejeződik az a törekvés: a fennálló társadalmi-gazdasági viszonyok között olyan kódexet kell alkotni, amelyben tudatosan építenek a magyar jogi kultúra eredményeire. Joggal hangsúlyozta Sárközy Tamás: az első magyar polgári törvénykönyv egyáltalán nem volt a szovjet jog adaptációja, a szocialista körülmények között „liberálisnak” is nevezhető, a Magánjogi Törvényjavaslat számos elemét, a nyugati jogfejlődés egyes elemeit is

⁶ Világhy Miklós: A Polgári Törvénykönyv rendszeréről. *Jogtudományi Közlemény*, 1955/8. 480.

⁷ Eörsi Gyula: A Ptk. kodifikációjának néhány kérdése. *Jogtudományi Közlemény*, 1954/9–10. 334–337.

hasznosító, fejlett jogi technikával készült, fejlődésorientáltaknak bizonyuló törvénykönyv volt.⁸

Hasonló értékelést olvashatunk az Igazságügyi Minisztérium dokumentumkötetének előtanulmányában is: „Ez a polgári jog, bár politikailag elkötelezett, s magára a szocialista jogrendszer egyik ágaként tekint, a név választásával is kifejezve, elsősorban és mindenekelőtt – magyar, s bár szocialista, nem elvtelen mintakövetéssel az: ahol lehet, épít a magyar jogfejlődés korábbi eredményeire, elismeri és nagyra becsüli a múlt nagy magyar magánjogászait.”⁹

5. Az időtállóság fontos garanciáját jelentette a szabályozás módja, az a határozott szándék, amelynek eredményeként tudatosan kerülték a kazuisztikus szabályozást, és teret engedtek a diszpozitivitásnak. Eörsi Gyula számolt be arról, hogy a szakmai viták során a bíróságoktól sok olyan javaslat érkezett, amelyben a bírák a kazuisztika erősítését szorgalmazták. A kódex előkészítői ellenálltak ezeknek a törekvéseknek, elsősorban azért, mert álláspontjuk szerint ezek érvényesítése elhomályosítaná az elvi törvényi iránymutatást, újabb és újabb határesetek keletkezhetnek, amelyekre már nem vonatkoztathatók a kazuisztikus szabályok. Ez óhatatlanul megnehezítené a jogalkalmazást, és lehetőséget teremthetne a törvényesség és a jogrend lazítására.¹⁰ Így a főként keretjellegű jogszabályok kitöltése a bírói gyakorlatban történik, és ez előtérbe helyezte a jogértelmezés, a joghézag kitöltésének elméleti problematikáját. Az új törvénykönyv nem tartalmazott az értelme-

⁸ Sárközy Tamás: *A szocializmus, a rendszerváltozás és az új kapitalizmus gazdasági civiljoga Magyarországon. 1945–2005.* HVG–Orac, Budapest, 2007, 79.

⁹ Verebics János: *Előtanulmány a magyar polgári jogi kodifikáció 1953–1962 közötti történetével kapcsolatos igazságügyi-minisztériumi iratanyaghoz.* Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2017. I.

¹⁰ Eörsi Gyula: A Polgári Törvénykönyv tervezetének vitájához. *Jogtudományi Közöny,* 1958/1–2.

zésre vonatkozó kifejezett rendelkezést. Ezért is sürgették a jogtudományban olyan új elmélet kidolgozását, amely alapján kialakítható az új törvény keretei közötti értelmezési gyakorlat. A joghézag kitöltésének eszköze a kiterjesztő értelmezés, amely azonban nem vonatkoztatható azokra a területekre, amelyeket a jogalkotó eredetileg nem kívánt szabályozni.

A bírák számára az értelmezés során legfontosabb iránymutatást a törvénykönyv részletes indoklása nyújtotta.¹¹ A joggyakorlatban formálódó értelmezés ugyanakkor elősegítette a magyar polgári jog fejlődését. A szabályozás módja tehát más tényezőkkel együtt nagymértékben hozzájárult a kódex stabilitásához. 1960. május 1. után, a hatálybalépést követő két évtized alatt a törvénykönyvet 11 alkalommal módosították. A rendszerváltás és Magyarország európai uniós csatlakozása azonban már természetesen több változtatást tett szükségessé, így 1984 és 2013 között a törvénykönyv 86 alkalommal változott. Ennek ellenére a 685 paragrafusból álló kódex egyik legnagyobb erőnye a szerkezeti stabilitása maradt.¹²

A Polgári Törvénykönyv kodifikációjának politikatörténeti háttéréről

A megalkotás folyamatát beindító politikai impulzusokat a szakirodalomban az „új szakasz” politikáját meghirdető MDP Központi Vezetőségének 1953. júniusi határozatához kap-

¹¹ Szabó Imre: A Polgári Törvénykönyv tervezete és a jogértelmezés. *Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi Történeti Tudományos Osztályának közleményei*, 1958/8.

¹² Fazekas Judit, i.m.

csolják. A döntés tényleges tartalmát a magyar társadalom az országgyűlés 1953. július 7-i ülésén előadott kormányprogramból ismerhette meg. Nagy Imre miniszterelnök meghirdette, hogy kormánya egész tevékenységében az Alkotmányban rögzített jogrend és törvényesség alapján áll, és egyik legsürgetőbb feladatának a törvényesség megszilárdítását tekinti. A nyilatkozat természetesen még nem jelenthette a kodifikáció megkezdését, de megteremtette a későbbi döntés politikai alapját.

Ugyanakkor a megelőző évek során már több olyan politikai állásfoglalás is született, amelyekben ugyan nem a jogterület átfogó szabályozásáról döntöttek, de az ahhoz szorosan kapcsolódó jogalkotási feladatokról rendelkeztek. Így már korábban olyan részmunkálatok indulhattak el, amelyek eredményei a Polgári Törvénykönyv kodifikációjában is hasznosulhattak. Az MDP Politikai Bizottsága 1950. október 19-i ülésén határozott az igazságügyi apparátus átszervezéséről, az elavult szabályok hatályon kívül helyezéséről, új törvények előkészítéséről. Ebben a határozatban lényegében az új jogrendszer kialakításának feladatai körvonalazódtak. A teendők középpontjában a büntető és büntetés-végrehajtási joganyag kodifikálása, a fiatalkorúak feletti büntetőbíráskodásról, az államvédelemről szóló törvények megalkotása állt. A büntetőjogi szabályok, eszközök és intézmények kiemelt jelentősége a korra jellemző represszív politikának a következménye volt. Emellett rendelkeztek az új közigazgatási eljárási törvény, az új munkatörvénykönyv előkészítéséről, a családi és örökösödési jog reformjáról, a régi kereskedelmi és ipartörvény felülvizsgálatáról. A feladatok teljesítésének határidejeként 1951. szeptember 30-át határozták meg.¹³ A végrehajtás

¹³ MNL OL M-K 5 276.f.53.ő.e. 062. MDP PB 1950. október 12-i ülésének határozata.

helyzetét 1951. november 4-én az MDP Titkárság áttekintette. Több jogszabály elkészült, a büntetőeljárás törvény, a munkatörvénykönyv, az Igazságügyi Minisztérium és a Belügyminisztérium szakemberei dolgoztak az államigazgatási eljárás szabályozásán, a régi kereskedelmi és ipartörvény felülvizsgálatáról szóló anyagokat megtárgyalta a Népgazdasági Tanács, befejezés előtt állt a polgári perrendtartás kidolgozása. Elhalasztották viszont a büntető törvénykönyv különös részének, valamint az új államvédelmi törvénynek a kidolgozását. Hasonló sorsra jutott az örökösödési jog kodifikációja is, amelyet a következő indokolással halasztottak el: „Az örökösödés kérdéseinek felvetése akkor is nyugtalanságot okozna a dolgozó parasztság körében, ha az újraserkesztés során nem hoznánk lényegesebb változást az örökösödési jogban.”¹⁴ 1952 elejére elkészült a polgári perrendtartás tervezete, amelyet a pártvezetés 1952. február 25-én megtárgyalt.¹⁵

Az új kormányprogram alapján az igazságügyi tárca jelentést készített a Politikai Bizottság számára az igazságügyi feladatokról, amelyet a testület 1953. szeptember 15-én megtárgyalt. Az ülésen elfogadott határozat az első olyan politikai dokumentum, amelyben egyértelműen kinyilvánították az új Polgári Törvénykönyv megalkotásának szándékát. „A törvényesség megerősítése, az igazságügyi szervek munkájának megjavítása érdekében szükség lenne új, egységes büntető törvénykönyv és új polgári törvénykönyv megalkotására.”¹⁶ A Politikai Bizottság 1953. szeptember 30-án ismételten foglalkozott a jogalkotás legsürgetőbb feladataival, és a korábbi állásfoglaláshoz képest részletesebben meghatározta a te-

¹⁴ MNL OL M-K 5 276.f.54.cs. 168. ő.e. MDP Titkárság 1951. november 14.

¹⁵ MNL OL M-K 5 276.f.57.cs. 94. ő.e. MDP PB 1952. február 28-i ülése.

¹⁶ MNL OL M-K 5 276.f.53.cs. 136. ő.e. MDP PB 1953. szeptember 17-i ülése.

endőket. „A jogalkotás terén sürgősen pótolni kell a fennálló súlyos hiányosságokat és rendezni kell mindazokat a jelentősebb jogi kérdéseket, amelyek a népi demokratikus fejlődés átmeneti szakaszán is tartósan szabályozhatók, és rendezésük a szocialista törvényesség érvényesítésének alapfeltétele... A legnagyobb törvényhozói feladat az elavult, áttekinthetetlen és nagyon sok részben a szocialista törvényességgel összeegyeztethetetlen büntető és polgári jogszabályok hatályon kívül helyezése és az új büntető és polgári törvénykönyv megalkotása. Ezért az igazságügy-miniszter november 1-ig tegyen javaslatot a Minisztertanácsnak egy-egy kormánybizottság kiküldésére azzal a feladattal, hogy a kormánybizottságok a büntető törvénykönyv különös részét, valamint a polgári törvénykönyv tervezetét 1954. október 1-ig terjesszék a Minisztertanács elé.”¹⁷

A politikai döntést követően a kormány 1953. november 13-i ülésén határozott a kodifikáció megindításáról, erre a feladatra egy kormánybizottságot bízott meg (514115/1954. MT számú nem nyilvános határozat). Az előterjesztő Erdei Ferenc igazságügy-miniszter részletesen indokolta a javaslatot:

– A hatályos jogszabályok általában a szokásjogon alapulnak és áttekinthetetlenek. Magyarországon eddig nem volt polgári törvénykönyv, a polgári jog általános alapelveinek, a tulajdonjognak, a szerződési és kártérítési jognak, illetőleg az örökösödési jognak pedig még a részleges szabályozása sem történt meg.

– A hatályos szabályok nem fogják át a tulajdon teljes egészét és nem biztosítják az állampolgárok személyi tulajdonát. A bírói gyakorlatban az 1855. évi telekkönyvi szabályokat, az

¹⁷ MNL OL M-K 5 276.f.53.cs. 139. ő.e. 5–6. oldal. MDP PB 1953. szeptember 30-i ülése.

1928. évi magánjogi törvényjavaslatot és mintegy 50 év bírói gyakorlatát alkalmazták.

– A szerződési jog terén az állami vállalatok szabályozást nyertek, de az állampolgárok az egymás közötti szerződések terén a bíróságok az 1928. évi törvényjavaslatra, a kisipar körében pedig az 1875. évi kereskedelmi törvényre, valamint a régi bírói gyakorlatra vannak utalva.

– Az örökösödési jog terén csupán az 1861. évi Országbírói Értekeztet, az 1928. évi törvényjavaslat és a bírói gyakorlat áll a bíróságok rendelkezésére.

– Ebből következően a polgári jogi ítélkezésben éppen a polgárok legszélesebb köreit érintő, fontos, mindennapi kérdések terén nagy a jogbizonytalanság, és ez a törvényesség érvényesülését nagyban gátolja.

– Mindezeknél fogva esedékessé vált a polgári törvénykönyv elkészítése. Ezzel összefüggésben egységbe kell foglalni, illetőleg meg kell határozni a törvénykönyv alapelveivel megfelelően a földtulajdonra, földhasználatra és a földnyilvántartásra vonatkozó szabályokat, valamint a mezőgazdasági termelősövetkezetekre vonatkozó külön szabályokat is. A polgári törvénykönyv kiemelkedő jellegére tekintettel előkészítésére kormánybizottságot kell létrehozni. A tervezetet 1954. szeptember 30-ig kell elkészíteni, és az országgyűlés decemberi ülésszaka elé kell terjeszteni.¹⁸

A kormány döntését követően, 1954 elejétől megkezdődött az előkészítő munka, a kormánybizottság felhívást tett közzé tanulmányok elkészítésére, és lehetőséget teremtettek a jogtudomány és a joggyakorlat képviselőinek bekapcsolódására. A jogalkotók a kodifikáció során felmerült nagy hord-

¹⁸ Nagy Imre első kormányának minisztertanácsi jegyzőkönyvei. I. 1953. július 10.–1954. január 15. Szerk. Baráth Magdolna, Gecsényi Lajos. Nagy Imre Alapítvány–MNL, Budapest, 2016, 748–749.

erejű kérdések kapcsán politikai állásfoglalást kértek. A Politikai Bizottság 1954. augusztus 18-i ülésén határozott ezekről. E szerint:

A tulajdoni formák kapcsán az Alkotmány rendelkezéseit kell tovább részletezni, állapítsák meg a tulajdonjog általános, közös szabályait, részletesebben foglalkozzanak a társadalmi tulajdon két formájával, rögzítsék a magántulajdon, ezen belül a kisárutermelő tulajdon és a fogyasztási javakon fennálló személyi tulajdon alapvető, elvi szabályait (az MSZMP PB 1959. március 3-i ülésén szintén a tulajdonformák szabályozása volt a vita egyik hangsúlyos része).

Az előterjesztők mint feudális maradványt az öröklési jogban elutasították az ági öröklés intézményét (a kodifikáció későbbi szakaszában revideálták ezt az álláspontot). Új formában javasolták rendezni az özvegy öröklési jogát, ennek alapján nemcsak haszonélvezeti joggal rendelkezhetett, de jogosulttá vált az örökrészre is.

Állásfoglalás született az állam kezesi felelősségéről az állami vállalatok tartozásaiért és az állam perelhetőségéről. Ez megteremtette annak lehetőségét, hogy az államot külföldön perelhessék az állami vállalatok kötelezettségeiért. Ezt elkerülendő, mellőzték az állam kezességére történő utalást a törvénykönyvben.

A kereskedelmi társaságokra, a váltóra és a csekkre vonatkozó XIX. századi és XX. század eleji szabályok változatlanul hatályban maradnak, nincs szükség új szabályozásra. Csak az állami csekkforgalom szabályait kell felülvizsgálni és szükség esetén külön jogszabályban rendezni.

A szövetkezeteket mint jogi személyeket a polgárjogban is szabályozni kell, az egységes normák mellett külön kell meghatározni a mezőgazdasági termelőszövetkezetekre és az ipari szövetkezetekre érvényes rendelkezéseket. (Végül a rész-

letes szabályozás az 1967. évi III. törvényben megtörtént, ez teremtette meg az alapját az önálló termelészövetkezeti jogágnak.)

Állásfoglalást alakítottak ki a tervszerződések szabályozásáról, a népgazdasági tervvel kapcsolatos különböző szerződésfajták (szállítási, építési, gépállomási, termelési szerződések) fontosabb elvi szabályait fel kell venni a törvénybe. Új koncepciót fogadtak el a polgárjogi felelősségről. Eszerint a polgári törvénykönyvben át kell térni az objektív felelősség szabályainak alkalmazására. A kártérítés alól az mentesül ezek alapján, aki bizonyítja, hogy a kárt nem háríthatta el. A személyes viszonyoknál a mentesülés csak akkor állhat be, ha a kárt ellenállhatatlan erő, vagy a károsult, illetőleg harmadik személy elháríthatatlan cselekménye okozta. Az állami szervek akkor felelnek az általuk okozott kárért, ha a károsult az összes jogorvoslati lehetőséget kimerítette, és a kárt okozó hivatal vétkességét jogerős határozatban megállapították. (Fegyelmi határozat, bírósági határozat, büntető ítélet.)

Fenntartották a tulajdonátszállás hatályos szabályait. Új jogi megoldásként került a törvénybe a föld és a rajta álló épületen külön-külön megszerezhető tulajdonjog intézménye, így a föld és a rajta emelt épület más és más tulajdonába kerülhetett.¹⁹

A politikai döntések után felgyorsult a kódex megalkotásának folyamata. Ennek eredményeiről az igazságügy-miniszter 1955 februárjában tájékoztatta a Politikai Bizottságot: „... a párt és a kormány határozatait értelmében a Minisztertanács két kormánybizottságot küldött ki a büntetőjogi és a polgári jogi törvénykönyv kidolgozására, amelyek a munka jelentős részét el is végezték. A két törvénykönyv még 1955

¹⁹ MNL OL. 276.f. 53. cs. 190. ő.e. MDP PB 1954. augusztus 18-i ülése.

folyamán elkészül. A kodifikáció színvonala különösen a polgári jog területén kielégítő.”²⁰ Az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztályán az első szövegtervezet szakmai vitája után a vélemények és javaslatok feldolgozását követően indoklással együtt elkészült a második tervezet 1956 nyarán. A Minisztertanács 1956. október 14-én benyújtotta a polgári törvénykönyv javaslatát az országgyűléshez. A kormány szokatlan tárgyalási módot javasolt: „1. A Minisztertanács tudomásul veszi a polgári törvénykönyv elkészítésére kiküldött kormánybizottság jelentését, és felhatalmazza az igazságügy-minisztert, hogy a törvénytervezetet az Országgyűlés következő ülésére nyújtsa be azzal a javaslattal, hogy az országgyűlés Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottsága bocsássa azt az állami és társadalmi szervek, valamint a jogászság körében vitára. 2. A Minisztertanács a tervezettel az országos vita anyagának feldolgozása után fog foglalkozni, mielőtt a törvényjavaslat tárgyalás és elfogadás végett kerül az Országgyűlés elé.”²¹ A kormány javaslata – miszerint az országgyűlési bizottság szervezze meg a tervezet szakmai-társadalmi vitáját, jelölje ki annak résztvevőit, határozza meg időtartamát – teljességgel nélkülözte a jogalapot. Az Országgyűlés hatályos ügyrendje szerint egy országgyűlési bizottságnak erre nem volt jogosultsága. Mindez a törvénytervezet előkészítéséért és kidolgozásáért felelős kormány kötelezettsége.

A törvényalkotás parlamenti szakasza a forradalmi események miatt nem kezdődhetett meg, de a jogalkotásban nem következett be számottevő hátrány. 1957. február 15-én Nezvál Ferenc igazságügy-miniszter a bírósági vezetők országos értekezletén arról számolt be: „... megkezdődtek, illetve folytatódnak azok a törvényalkotási munkálatok, amelyek

²⁰ MNL OL 276.f. 53. cs. 214. ő.e. MDP PB 1955. február 2-i ülése.

²¹ MNK MT 2180/1956. (X.18.) határozat. Határozatok tára, 1956.

a szocialista demokrácia kibontakoztatására és a törvényesség érvényesülésének biztosítására irányulnak... Az anyagi jogi szabályozás terén közölhetem, hogy a polgári törvénykönyv tervezete még a tavasz folyamán indokolással együtt, minden valószínűség szerint kinyomtatásra fog kerülni megvitatás céljából.”²² Az igazságügyi tárca Törvényelőkészítési Főosztálya – a kiegészítések és néhány részletszabály módosítását követően – a tervezetet indokolással együtt elkészítette és átadta az országgyűlés irodájának. A kormány, miután hatályon kívül helyezte a szakmai, társadalmi vitára vonatkozó korábbi határozatát, úgy rendelkezett [3402/1957. (IX. 18.) Korm. sz. határozat], hogy a széles körű, újabb társadalmi és szakmai vita megszervezése és lebonyolítása az Igazságügyi Minisztérium feladata, szoros együttműködésben a Hazafias Népfront és a Magyar Jogászszövetség szervezeteivel. A vitába be kell kapcsolni a jogászság legszélesebb rétegeit, biztosítani kell, hogy a jogi munkakörben dolgozók megismerhessék a tervezetet, kellő számú példányt kell a tudományos műhelyek számára biztosítani, beleértve a külföldi tudományos intézeteket, könyvtárakat. A nagyobb városokban szervezzenek lakossági ankétokat az érdeklődők számára, az igazságügyi tárca gondoskodjék jól képzett előadókról, vitavezetőkről. „Lehetővé kell tenni végül, hogy bárki, akár írásban, akár szóban a törvényjavaslattal kapcsolatban észrevételeket tegyen, módosításokat, kiegészítéseket javasoljon.” A vita időszakában a jogi szaklapok közöljenek a témához kapcsolódó tanulmányokat, a napi sajtó foglalkozzék a tervezet azon részeivel, amelyek az állampolgárok érdeklődésére számít-

²² *Iratok az Igazságügyi Minisztérium történetéből, 1944–1990*, II. Szerk.: Révész Béla. Igazságügyi Minisztérium–Magyar Közlöny- és Lapkiadó, Budapest, 2016, 477.

hatnak.²³ A vitára 6 hónapot szántak, az 1958 áprilisában lezárult. Az igazságügyi tárca kodifikátorai a beérkező javaslatokat, észrevételeket feldolgozták, ez alapján elkészítették a törvénykönyv immár harmadik tervezetét, ez került közigazgatási egyeztetésre.

A törvényalkotás parlamenti szakaszát megelőző, annak tartalmát meghatározó politikai döntéseket az MSZMP PB 1959. március 3-i ülésén fogadta el. A jogalkotók számára általános elvként szabták meg: „Arra kérjük az elvtársakat, olyan törvényt alkossanak, ami a jelenleg élő magyar állampolgárok jog- és igazságérzetével találkozik, tehát ne valami ideális elképzelés alapján csinálják azt.” Továbbá: „Nemcsak arról van szó, hogy egy jogszabály önmagában állja meg a helyét, hanem arról, hogy az millió ember igazságérzetével találkozzon.”²⁴ A testület vitájában a tulajdoni formák szabályozása váltotta ki a legnagyobb érdeklődést. Az igazságügyi tárca előterjesztésében politikailag másként ítélték meg a fejlődő szocialista tulajdonviszonyokat és másként a kisárutermelői, illetve a tőkés magántulajdont. A Politikai Bizottság a törvénytervezetben elutasította a tulajdonformák ily módon történő megkülönböztetését. Kádár János hozzászólásában vitatta az igazságügyi tárca álláspontját: „Ha le van írva, hogy tulajdon, az akármilyen, annak rendben kell lenni és nem szabad félreértésre okot adni. Ugyanis külön meg van magyarázva, mi az állami tulajdon, mi a szocialista stb. tulajdon, de ami oda tulajdonként le van írva, s a törvénykönyv elismeri, hogy ilyen a gyakorlatban létezik, azt a jogszabályok szempontjából politikai megkülönböztetésnek nem aláírni. Ebből nem jogbiztonság jön ki, hanem jogbizonytalanság. Az ilyen

²³ MNL OL XIX-A-83b. 3402/1957. (IX.13.) Korm. sz. határozat.

²⁴ MNL OL 288.f. 05.cs. 120. ő.e. 34. oldal. MSZMP PB 1959. március 3-i ülése.

megkülönböztetést bizzuk az Agit. Prop. Osztályra, de ne a törvény kodifikálása különböztesse meg őket politikailag.”²⁵ Ez a gondolatmenet érvényesült a testület határozatában is: „A különböző jellegű tulajdonformáknál csak az elkerülhetetlenül szükséges megkülönböztetés szerepeljen, annak hangsúlyozásával, hogy a törvény a különböző tulajdonformákat – amennyiben az közérdeket nem veszélyeztet – védelemben részesíti.” A tervezetben szereplő azon rendelkezést, ami elrendelte a magántulajdonban lévő termelőeszközök kötelező hasznosítását, a testület elutasította, azt a kiegészítést fogadták el, hogy azok hasznosítása, illetőleg termelésből való kivonása a közérdeket nem sértheti.²⁶

A tulajdoni formák szabályozása természetesen nem a jogállami követelmények alapján történt, de a fennálló társadalmi-gazdasági viszonyok, ideológiai korlátok között mégis előremutatónak minősíthető. A társadalmi tulajdon elsődlegessége rendszerspecifikus jelenség, de a magyar gyakorlatban ez nem szűkítette le a jogi védelem garanciáit, és ez erősítette a jogbiztonságot. Ennek különös hangsúlya volt a konszolidáció politikai viszonyai közepette. A törvényesség, a jogbiztonság, a stabilitás megteremtésének igénye befolyásolta a törvény tartalmát. A törvénykönyvben a társadalmi tulajdon két formájaként az állami és a szövetkezeti tulajdont rögzítették, de nem szabályozták a kollektív tulajdon más válfajait (társadalmi szervek tulajdona). A társadalmi tulajdon két formája közötti különbségtétel 1967-ben szűnt meg, az állami és a szövetkezeti tulajdon egyenjogúságának deklarálásával. (Korábban a társadalmi tulajdon fejlettebb formájának

²⁵ MNL OL 288.f. 05.cs. 120. ő.e. 33. oldal. MSZMP PB 1959. március 3-i ülése.

²⁶ MNL OL 288.f. 05.cs. 120. ő.e. 3–4. oldal. MSZMP PB 1959. március 3-i ülése.

tekintették az állami tulajdont, és korlátozták a szövetkezeti tulajdon lehetséges tárgyát. Ezzel a felfogással szakított akkor a magyar gyakorlat.) Az egyéni tulajdoni formák között a kisárutermelői és tőkés magántulajdon mellett szabályozták a polgárok személyi tulajdonát. A Polgári Törvénykönyvben a termőföld személyi tulajdonát a szövetkezeti tagok háztáji földjére ismerték el. Az 1967. évi IV. törvényben ezt függetlenítették a tagsági viszonytól, és általános állampolgári jogként rögzítették. Ez gyakorlatilag a törvényben meghatározott mértékben a belterületi földeken és a zártkertekben jöhetett létre. Az előző két típus esetében a jogi védelem feltételeként szabták meg, hogy azok működtetése nem veszélyeztetheti a közérdeket. A közérdek értelmezésében ugyanakkor a jogalkalmazás nagyfokú szabadságot kapott, így ez valójában nem vált akadályává a hatósági önkénynek sem, és ez sértette a gyakran hangsúlyozott jogbiztonság követelményét. Az állampolgárok földtulajdona esetében a jogi védelem korántsem érvényesült maradéktalanul. A szövetkezeti földtulajdon kialakításának folyamatában – az 1967. évi földtulajdonról és földhasználatról szóló IV. törvény alapján – erőteljesen korlátozták a földtulajdonosok rendelkezési jogát, különösen a nem szövetkezeti tagok, az úgynevezett kívülállók esetében. Ez még a kor laza alkotmányossági követelményeinek is nehezen felelt meg. A Politikai Bizottság vitája, a tulajdoni formák közötti radikálisabb megkülönböztetés elutasításán túl, lényeges változásokat nem eredményezett a tervezetben. Az ági öröklés intézménye, ellentétben az 1954 augusztusában hozott testületi döntéssel, bekerült a tervezetbe.

A politikai vezetés nagy figyelmet tanúsított a kodifikáció folyamatára, a törvénykönyv megalkotásához lazábban kapcsolódó, de a jogterület változásai szempontjából jelentős jogalkotási feladatokra is. 1950 és 1959 között ezek a témák

nyolc alkalommal szerepeltek a párt vezető testületeinek napirendjén. Ez az időszak politikai jellegét, tartalmát illetően eltérő szakaszokra osztható. Az első szakaszban 1950 és 1953 között a polgári jog új tartalmának kialakulása elsősorban a szocialista jogrendszer kiépítése szempontjából vált fontosá a politikai vezetés számára. A rendszer diktatórikus jellegéből következően ekkor a büntető politika jogi normáinak, jogon kívüli eszközeinek és intézményeinek létrehozása jelentette a prioritásokat, erőteljesen érvényesült a jog eszközjellegének felfogása. 1953 nyara és 1956 ősze a törvényesség és a jogbiztonság érvényesítését szolgáló politikai törekvések korszaka. Az „új szakasz” politikájának leglényegesebb elemei az elnyomás, a retorziók felszámolása és következményeinek mérséklése (ennek nagyságrendjét jól érzékelteti, hogy 1953-ban a közkegyelemről rendelkező törvényerejű rendelet 732 ezer főre terjedt ki).²⁷ A represszió mérséklődése egyben visszaszorította a büntetőjogi jogalkalmazás elsődlegességét, ugyanakkor felgyorsult a polgári jogi jogszolgáltatás írott jogi alapjainak megteremtése. Ekkor születik döntés párt és kormányzati szinten a polgári törvénykönyv kodifikációjának megkezdéséről.

A Politikai Bizottság döntését követően a kormány a törvénytervezetet benyújtotta az Országgyűlésnek. A parlament Jogi Igazgatási és Igazságügyi Bizottsága két ülésén 1959. július 10-én és július 25-én azt megtárgyalta. Nezvál Ferenc igazságügy-miniszter részletesen tájékoztatta a képviselőket a törvénykönyv megalkotásának szükségességéről, a történelmi előzményekről, ismertette annak szerkezetét, kiemelte jelentőségét a jogbiztonság megteremtésében. Méltatta az előkészítés eddig „példa nélkül álló módszereit”. Feltette a kérdést,

²⁷ Máday Lajos: *A bírósági statisztika 1951–1955. évi eredményei*. Statisztikai Kiadó, Budapest, 1991, 4.

hogy szabad-e az átmeneti társadalomban hosszú időszakra érvényes kódexet alkotni. Ez csak akkor lehetséges, ha az a legszükségesebb rendelkezéseket tartalmazza és keretjogszabályok formájában szabályoz. A törvényjavaslat ezeknek a követelményeknek eleget tett, és ezzel elősegíti a bíróságok jogfejlesztő szerepének kiteljesedését.²⁸

A bizottság második ülésére (július 25-én) azért került sor, mert előző alkalommal még nem állt a képviselők rendelkezésére az indokolás szövege. Ez alkalommal két kérdés kapcsán alakult ki vita. Harrer Ferenc képviselő véleménye szerint: „A politikai kérdés a tulajdonjognál és az örökösödési jognál merül fel, ebben a két fejezetben játszódik le elsősorban”. A magántulajdon szabályozása kapcsán tette fel a kérdést: „Az egyénileg dolgozó parasztok és kisiparosok magántulajdonáról van itt szó. Nem szerezhetsz magántulajdont még valaki? ... Helyes-e a magántulajdon fogalmát ennyire szorosan, kizárólag a kisiparosságra vonatkoztatni, nem lehetne-e általánosabban fogalmazni?” Récsei László miniszterhelyettes válaszában kiemelte, hogy a törvény a magántulajdont nem a tőkés jog értelmében használja. „Azért különböztetjük meg mi a parasztoknak és a kisiparosoknak a magántulajdonát, mert ezek természetüknél fogva bizonyos körülmények között kizsákmányolásra alkalmas magántulajdoni termelési eszközök. De az értelmiségieknek a könyvtár, a perzsaszőnyeg nem alkalmas kizsákmányolásra. Ezt mi a személyi tulajdon kategóriájába soroljuk... Ezért van látszólag megszorítva a magántulajdon, de helyette a szocialista jog bevezette a személyi tulajdon fogalmát.”²⁹ A válaszból kitűnik: az egyéni tulajdoni formák között még nem elég pontos az elhatárolás.

²⁸ Mo III.: JIB: 1958–1963. 4. 3–6. oldal.

²⁹ Mo III.: JIB: 1958–1963. 5. 15–16. oldal

Az öröklési joggal kapcsolatban az élettárs helyzetének rendezését vitatták a bizottság tagjai, ugyanis a javaslat nem sorolta fel az élettársat a törvényes örökösök között. Molnár Erik igazságügy-miniszter úgy érvelt, hogy a családjog alapintézménye a házasság, ha a kódexben elismernék az élettársat törvényes örökösnek, az ellentétes lenne a jogrendszer alapgondolatával. Az ági öröklés intézményét mint az úgynevezett „paraszti jogfelfogás” továbbélését elismerték a törvénykönyvben.³⁰ Az országgyűlés 1959. július 31-én rövid formális vitát követően (mindössze hárman szóltak hozzá) elfogadta az 1959. évi IV. törvényt, Magyarország első Polgári Törvénykönyvét.

A polgárjogi kodifikáció hatása a jogrendszer átalakulására

Az 1945-öt követő változások eredményeként megindult, majd 1948–1949-et követően felgyorsult a magyar jogrendszer átalakulása. Az államosítások következtében, a tulajdonviszonyok gyökeres változásainak hatására a jogrendszer magánjogra, közjogra és vegyes szakjogra történő tagozódása elveszítette létalapját. Az új jogrendszer alkotmányos fundamentumát megteremtette az 1949-es Alkotmány, de az egyes jogágak tartalmának kialakulása hosszabb időt vett igénybe. Tartalmuk formálódásában érvényesültek a kontinuitás és diszkontinuitás mozzanatai. A megváltozott társadalmi környezet azonban befolyásolta a régi jogi kategóriák tartalmát.

³⁰ Mo III.: JIB: 1958–1963. 5. 31. oldal.

A polgári jog új tartalmának formálódása kihatott az új jogrendszer egész szerkezetére, egyben változást eredményezett a jogforrási rendszerben. Emellett alapvető hatást gyakorolt a társadalom gazdasági, vagyoni viszonyaira. Ezért is minősíthette joggal Peschka Vilmos a Polgári Törvénykönyv megalkotását az Alkotmány mellett a legnagyobb jelentőségűnek.³¹

Az új tartalmú polgári jog kialakulásában kezdetben nagy szerepe volt annak a vitának, amely a gazdasági jog létjogosultsága kapcsán Magyarországon is kialakult. A Szovjetunióban 1930 és 1936 között jelent meg a gazdasági jog elmélete. Eszerint az állami tulajdont a szocialista gazdasági szervezetek viszonyait, együttműködésük jogi kereteit külön kódexben kell szabályozni, és ez egyben a polgári jog helyébe lép. A korszak kiemelkedő jogelméleti gondolkodója, P. J. Sztucska éles kontúrt vont a magántulajdon vagyoni viszonyait szabályozó polgári jog és a szocialista gazdasági szervezetekre vonatkozó gazdasági-szervezeti jog között. A polgári jog esetében az adásvétel, a konkurencia és a kereskedelem szabadsága érvényesül. Mindez összefüggött az Új Gazdaságpolitikával (NEP), ám később a polgárok vagyoni viszonyai és a személyi tulajdon fokozatosan háttérbe szorultak. A polgári jogi viszonyok így beleolvadnak a gazdasági jogba, és lényegében ez a polgári jog megszűnését jelenti.³² 1938-ban A. J. Visinszkij „kártévőnek” és „szovjetellenesnek” minősítette a gazdasági jog elméletét és annak képviselőit.

A negyvenes évek végén a magyar jogi gondolkodásban is megjelent a gazdasági jog koncepciója. Ehhez kedvező hátteret teremtettek a gazdaság újjáépítése, a földreform végre-

³¹ Peschka Vilmos: A magyar Polgári Törvénykönyv és az állam- és jogelmélet néhány kérdése. *Jogtudományi Közlöny*, 1960/10.

³² Csanádi György–Papp Tibor: A gazdasági jog kérdéséhez. *Jogtudományi Közlöny*, 1951/3.

hajtása, az államosítások. 1948-ban a Magyar Jogászszevetség alakuló kongresszusán még külön gazdasági jogi szekció is működött, ami egyben érzékelteti a téma fontosságát. (A szovjet delegáció vezetője B. Sz. Manykovszkij professzor arról tájékoztatta a résztvevőket, hogy a Szovjetunióban a gazdasági jogot mint trockista, szocialistaellenes irányzatot a harmincas évek végén elutasították, tagadták önálló jogágként történő elismerését.)³³

Mégis, 1949 az új magyar gazdasági jog kiteljesedésének az éve. Ekkor jelent meg Vadas György–Weltner Andor: *Gazdasági jog* című monográfiája, amelyben következőképpen definiálták a gazdasági jogot: az tartalmazza a gazdálkodás szervezetére, az úgynevezett termelési jogra, ezen belül a munkajogra, az üzemviteli jogra, a tervjogra, az ellenőrzésre, a számvitelre, a gazdasági forgalom ügyleteire, a peres és peren kívüli eljárásokra, az inkasszó, a felszámolási és fizetésképtelenségi eljárásokra vonatkozó szabályokat.³⁴ A meghatározásból egyértelműen kitűnik a gazdasági jog kiterjesztő értelmezése, terjeszkedése más jogterületekre. Ugyanekkor már megindult a munkajog önállósulása, és hasonló folyamat kezdődött a családi jog kapcsán, és felgyorsult a mezőgazdasági jog kodifikációja is. A már idézett jogászkongresszuson az is elhangzott: a régi kereskedelmi törvénykönyv a jövőben már nem lehet a gazdasági élet jogi szabályozásának gerince, a liberálkapitalista magánjog az új viszonyok közepette alkalmazhatatlan.

A gazdasági jog elleni fellépés Magyarországon 1950-ben, Szabó Imre akadémiai székfoglaló előadásával indult. Kriti-

³³ Kálmán György: A gazdasági jog problematikája Eörsi Gyula műveiben. In: *Eörsi Gyula emlékkönyve, 1922–1992*. Szerk.: Sárközy Tamás, Vékás Lajos. HVG–Orac, Budapest, 2002.

³⁴ Vita a magyarországi gazdasági jog kérdéseiről, I. *Jogtudományi Közlöny*, 1951/9.

kájának leglényegesebb elemei: a gazdasági jog koncepciója nem felel meg az életviszonyok valóságos elkülönülésének, elválasztja a népi demokrácia gazdaságát és államát a polgároktól, a magánjoggal való szembeállítás a jog egységes jellegének tagadásához vezet és olyan új megajogot képez, amely hátráltatja más jogágak, nevezetesen a szocialista polgári és államigazgatási jog fejlődését.³⁵

Az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságában az 1951 júliusában lefolytatott vita egy időre lezárta Magyarországon a gazdasági joggal kapcsolatos polémiát. (Jóval később az új gazdaságirányítási rendszer előkészítésének időszakában, a hatvanas évek közepén a koncepció ismét megjelent a jogi gondolkodásban.) A bizottság vitájának konklúziói alapján a jogrendszer tagozódásának alapja az önálló jogágakat meghatározó tényezője a társadalmi viszonyok egyneműsége, ezt a princípiumot egészítik ki a közös alapelvek és a szabályozás azonos módszerei. A szabályozandó társadalmi viszonyok egyneműsége a gazdasági jog esetében nem áll fenn, miként hiányoznak a közös elvek, és ez esetben különbözők a szabályozás módszerei is. Ebből következően a gazdasági jog önálló jogágként történő elismerésének nincs alapja, így helytelen a jogi karokon külön tantárgykénti oktatása. Szükség van azonban a tervgazdálkodással, a gazdaságstatisztikával, az államháztartás tervezésével, az államigazgatási szaktárgyakkal kapcsolatos ismeretek oktatására, de nem egy átfogó gazdasági jogi tárgy keretében. Végso következtetésként azt állapították meg: eleve helytelen volt Magyarországon a gazdasági jog kialakítása. Az értékelést azzal egészítették ki, hogy a diszciplína művelői jóhiszeműek voltak. Ez utóbbi megállapítás azért fontos, mert az állásfoglalásban nem használták a

³⁵ Uo.

korszakra jellemző, veszélyes politikai hátrányokat is kiváltó minősítéseket, mint ahogyan ez a korábbi szovjet gyakorlatban történt.³⁶ Ezzel lezárult a jogrendszer tagozódására is ki-
 ható vita, és a gazdasági jog lényeges tartalmát alkotó jogte-
 rületek (tulajdonviszonyok, árucseré, a tervszerződések stb.)
 a polgári jog anyagát alkották. A gazdasági jog így tárgy és
 tartalom nélkülivé vált.

A formálódó új polgári jog különböző területein a szabá-
 lyozás még egyenetlen vagy hiányos volt. Eörsi Gyula 1951-
 ben joggal állapította meg, hogy a polgári jog nem kellően
 teljesíti feladatát, nagy a bizonytalanság a jogalkalmazásban,
 a vagyoni jogi rész elhanyagolt állapotban van, nincsenek sza-
 bályok a dolgozók munkával szerzett tulajdona feletti rendel-
 kezési jogával kapcsolatban. Mindez veszélyezteti a törvé-
 nyességet, erősíti a jogbizonytalanságot. Véleménye szerint
 kodifikációra van szükség, meg kell alkotni azt a szocialista
 polgári jogot, amely szilárd alapja például a kötelmi visz-
 onyoknak, a vagyoni jogi személyeknek, amelybe magától érten-
 dően illeszkednek bele a részletszabályok, akár a társadalmi
 tulajdonnal termelésre, akár a munkával szerzett tulajdonnal
 való rendelkezésre, akár a magángazdaság viszonyaira vonat-
 koznak. Ezek megalkotását követően szűnik meg a gazdasá-
 gi jog különállása, az egyes fontos társadalmi viszonyok jo-
 gászai elhanyagoltsága, kiszolgáltatottsága.³⁷

A jogterület szabályozatlansága bizonytalanságot eredmé-
 nyezett a jogalkalmazásban, és csökkentette a lakosság biz-
 tonságérzetét. Elmaradt a polgári jog általános fejlesztése,
 az új jogintézmények jogi megalapozása, hiányoztak az ál-

³⁶ Vita a magyarországi gazdasági jog kérdéseiről, II. *Jogtudományi Közlemény*, 1951/10.

³⁷ Eörsi Gyula: Az új gazdaságpolitika és polgári jogunk. *Jogtudományi Közlemény*, 1951/5.

talános alapelvek. Így vált egyre sürgetőbbé az átfogó törvénykönyv megalkotása. A korszak jogelméletében a fejlődés alapvető követelményeként határozták meg az írott jog elsődlegességét, a kódexek alkotását: „... minden olyan jogterületet, amely erre alkalmas, átfogó kódex szabályozza... a törvényesség jogrendszerbeli alapja, hogy az egyes jogterületeken szilárd és áttekinthető rendszerbe sorakozzanak az állami szervek és az állampolgárok jogai és kötelezettségei.”³⁸ 1950 és 1951 között megindult az első kodifikációs hullám, majd a második szakaszban, 1954–1955 között a jogrendszer egészének megújítása volt a cél. A kezdeti késlekedést követően megkezdődött az első magyar polgári törvénykönyv kodifikációjának előkészítése, ez egyben megalapozta az önálló polgári jog terrénumát is. A jogrendszerben lezajlottak a nagy szerkezeti átalakulások, a felbomló magánjog helyébe új önálló jogágak formálódtak, amelyek kikerültek a magánjogi viszonyok köréből (munkajog, családjog, földjog, szövetkezeti jog, pénzügyi jog), ezek tartalma az új törvények alapján alakult ki.

Az új polgári jog a régi magánjoghoz képest differenciálódott. Szabó Imre álláspontja szerint egyrészt szűkebb terjedelmű lett, biztosította az állampolgárok jogainak, személyiségének védelmét, a személyi tulajdont, az azzal való szabad rendelkezést, a különböző szerződéskötés lehetőségeit, az okozott kár megtérítését, széles körben az öröklés jogát, és határt szabott a magántulajdon korlátlan érvényesítésének. Más oldalról tárgya kiszélesedett az állami gazdasági és társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályokkal, az államnak mint a polgári jogok alanyának, a jogi személyek új típusainak (állami vállalat, szövetkezetek, társadalmi szervezetek),

³⁸ Eörsi Gyula: A magyar jog fejlődésének elvi kérdései népi demokráciánk első tíz évében. *Jogtudományi Közlöny*, 1955/6.

valamint a tervszerződések, a termelési és terményértékesítési szerződések szabályozásával.³⁹

A jogrendszer strukturális változásait az új polgári törvénykönyv lezárta. Ennek alapján most már pontosan körvonalazódott a polgári jog „törzsanyaga”, és ehhez kapcsolódott a külön szabályozott szellemi alkotások joga.

Az első magyar Polgári Törvénykönyv társadalmi hatásáról

A törvénykönyv hatása nyilvánvalóan nem korlátozódott a jogrendszer átalakulására, az kiterjedt a jogszolgáltatásra, a társadalmi, a gazdasági élet egészére. Kulcsár Kálmán a jogi szabályozás társadalmi összefüggései kapcsán emelte ki: „nem elegendő ugyanis a jogról csupán mint a szabályozás szövegszerű, normatív alakulásáról képet kapnunk. A jogot társadalmi összefüggéseiben, főként társadalmi hatásaiban kell értékelnünk.”⁴⁰ A Polgári Törvénykönyv komplex hatásai kapcsán elsősorban az igazságszolgáltatás és a jogbiztonság változásaira érdemes felhívni a figyelmet.

A Polgári Törvénykönyv hatálybalépését megelőzően alkalmazott joganyag jórészt az évszázados bírói gyakorlatból származott, ami kiegészült az 1928-as magánjogi törvényjavaslat elemeivel, a kereskedelmi törvény szabályaival. A Legfelsőbb Bíróság ugyan felülvizsgálta az 1945 előtti elvi hatá-

³⁹ Szabó Imre: Az új Polgári Törvénykönyvünkről. *Magyar Tudomány*, 1959/11.

⁴⁰ Kulcsár Kálmán: *Ezer év. A jog fejlődése Magyarországon*. Villányi úti Konferenciaközpont és Szabadegyetem Alapítvány, Budapest 2002, 8. (Villányi úti könyvek)

rozatokat, de mindebből csak részletreformok következtek. A jogterület szabályozása tehát főként a bíró alkotta jog és a szokásjog eszközeivel történt. Ebből következően a joganyag a jogalkalmazók és a jogkeresők számára is áttekinthetetlen volt, ami sértette a jogbiztonságot, kiváltotta az állampolgárok bizalmatlanságát.

Az 1953 nyarán meghirdetett politikai változások egyik legfontosabb célja a törvényesség és a jogbiztonság megerősítése volt. Ez a törekvés teremtette meg a kedvező politikai hátterét az átfogó kodifikációs munka megkezdésének. Kezdetben elsődlegesnek az eljárási jogok megalkotását tekintették (1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról, majd az 1954. évi IV. törvény a perjogi novella elfogadása), majd ezt követte az anyagi szabályok kidolgozása. Mindez sürgetővé vált, hiszen a korszak jogtudományában a szocialista jog alapvető jellemzőjének annak írásbeliségét tartották, szemben a szokásjoggal, az eseti joggal. (Visszatérő vita a jogalkotás sorrendisége kapcsán, hogy az alaki vagy az anyagi szabályok megalkotásának van-e elsőbbsége. A polgári perrendtartás, a büntetőeljárás és az államigazgatási eljárás esetében az alaki szabályok megalkotása kapott prioritást.) A polgári jogi szabályok esetében a késedelmességét Eörsi Gyula főként azzal magyarázta, hogy jóval nehezebb a jogalkotás olyan esetekben, amikor a jogterület kodifikálatlan, mint abban az esetben, amikor egy régi törvény helyett kell újat alkotni, és a bíró alkotta jog rugalmassága és változékonysága kezdetben nem követel radikális változásokat.⁴¹ Az új áttekinthető törvénykönyv mindenki számára biztosította a jog megismerhetőségét, egységes alkalmazásának feltételeit, és ez kétségtelenül nagyban hozzájárult a jogbiztonság erősödéséhez.

⁴¹ Eörsi Gyula: A magyar jog fejlődésének, ... i.m.

A Polgári Törvénykönyv az egységes polgári jog elvi igényét fejezte ki, egyszerre volt az állami, társadalmi és gazdasági szervezetek vagyoni kapcsolatainak, valamint a természetes személyek vagyoni és személyes viszonyainak kódexigényű jogforrása. A két nagy terület szabályozottságának kidolgozottsága azonban nem volt azonos. Ebből következett az a kettősség, amelyre Vékás Lajos hívta fel a figyelmet,⁴² miszerint a gazdálkodó szervezetek forgalmi viszonyai a kódexbe inkább lazán illeszkedtek, gyakran a törvényen kívül eső, sűrűn változó alacsonyabb szintű jogszabályokban nyertek szabályozást, ez pedig kihatott a jogbiztonság érvényesülésére. A magánszemélyek viszonyainak esetében a stabilitás volt a jellemző, ez az állampolgárok számára hosszú távon is érvényesülő biztonságot teremtett.

Az ötvenes évek elejének politikai gyakorlata eredményeként nagymértékben degradálódott a polgári jogi bírászkodás. Háttérbe szorítását két tényező befolyásolta. Egyrészt a politikai hatalom számos új konfliktusrendező fórumot hozott létre, így klasszikus polgári jogi ügycsoportokat vontak el a bírósági eljárástól. Ilyen volt a gazdasági döntőbizottsági rendszer létrehozása, aminek eredményeként a közületi ügyek túlnyomó része kikerült a bíróságok hatásköréből. Ez a szervezet nem az igazságszolgáltatáshoz, hanem az államigazgatáshoz kapcsolódott. Ezzel nagymértékben beszűkült a bírósági szervezetek tevékenységi köre. Több változást követően a gazdasági döntőbizottságok rendszere 1972-ig működött. A jogtudományban pozitívan értékelték a Központi Döntőbizottság jogfejlesztő tevékenységét, különösen a tervszerződések, a beruházási, vállalkozási szerződésekre vonatkozó jog-

⁴² Vékás Lajos: A Polgári Törvénykönyv első negyedszázada. *Magyar Jog*, 1985/3–4.

anyag kidolgozásában.⁴³ Ezzel párhuzamosan a természetes személyek közötti polgári jogi jellegű viták, a vagyoni, tulajdoni viszonyok átalakulásának hatására radikálisan csökkentek. Mindez együttesen azt eredményezte, hogy a polgári bíráskodás alárendelt szerepbe kényszerült.

A korszak elnyomó jellegének megfelelően, a büntetőbíráskodás kizárólagos jelentőségűvé vált. Ez a folyamat jól nyomon követhető a bíróságok ügyérkezése alapján. A járásbíróságokra és a megyei bíróságok elsőfokú eljárására a büntetőügyek érkezése 1951-ben volt a legnagyobb (járásbíróságok 250 230 ügy, megyei bíróság első fok 7970 ügy). Ez a szám 1954-ben – összefüggésben a politikai változásokkal – jelentősen csökkent, a járásbíróságok esetében 138 814 ügy, a megyei bíróságok első foka esetén 3898 ügy. 1955-ben az ügyek száma ismét emelkedett, a járásbíróságok esetében 170 682 ügy. Ennek oka elsősorban a magánvádas és a rehabilitációs ügyek számának növekedése volt.⁴⁴

1953 után a politikai változások hatására érvényesülni kezdett az a szemléletváltozás, amely károsnak tekintette a büntetőbíráskodás elsődlegességét és a polgári bíráskodás háttérbe szorítását. A politikai vezetés felismerte a polgári bíráskodás fokozódó jelentőségét, a fejlődés „egészséges útjának” azt minősítették, ha a polgári ügyek száma felülmúlja a büntetőügyekét. A polgári ügyek súlyának növekedése az igazságszolgáltatásban megkövetelte az egységes polgári törvénykönyv hatálybalépését.⁴⁵

A változás többéves folyamat eredményeként ment végbe, ezt nyomon követhetjük a bíróságokra érkezett polgári peres

⁴³ Sárközy Tamás: i.m. 77.

⁴⁴ Máday Lajos: *A bírósági statisztika*, i.m. 154–156.

⁴⁵ MNL OL 288.f. 05.cs. 120. ő.e. 39. oldal. MSZMP PB 1959. március 3-i ülése.

és nem peres ügyek számából. 1938-hoz viszonyítva, amikor valamennyi bírósági szintet figyelembe véve 213 865 ügy érkezett, 1951-re a visszaesés számottevő és látványos volt, hiszen mindössze 90 666 az ügyek száma. Megváltozott a peres ügyek jellege is. 1938-hoz viszonyítva 1951-ben a vagyoni jogi perek száma 55%-kal, a fizetési meghagyásokkal érvényesített követelések 82%-kal, a hagyatéki ügyek 50%-kal, a végrehajtási ügyek 75%-kal csökkentek. A házassági bontóperek száma viszont 100%-kal emelkedett. 1951-ben a különböző bírósági szinteken polgári perekkel az összes bíró 40%-a foglalkozott.⁴⁶ A polgári perrendtartásról szóló törvények a polgári perek nagy többségét a járásbírók hatáskörébe utalták. A társadalmi, gazdasági változások nyomán és a jogszabályváltozások hatására 1953-tól megkezdődött a járásbírók polgári peres ügyforgalmának dinamikus emelkedése. 1953-ban 181 584, 1955-ben 200 555, 1960-ban 213 509 polgári ügy érkezett az elsőfokú bíróságokhoz. 1960 és 1965 között a járásbírók ügyforgalmának már 65,1%-át a polgári ügyek tették ki. Ezek a számok azt bizonyítják, hogy az igazságszolgáltatás jellege alapvetően megváltozott, megszűnt a büntető jogalkalmazás dominanciája. Emellett nagyszámú nem peres ügyben is dönteniük kellett a bíróságoknak, 1951-ben 129 968, 1959-ben 205 718 és 1963-ban 174 207 esetben határoztak.

A Polgári Törvénykönyv hatálybalépését követően (1960. május 1.) az áttekinthető, egységes joganyag megkönnyítette a jogalkalmazók dolgát. Erre abból is következtethetünk, hogy a járásbírók az 1958 és 1964 közötti időszakban nagymértékben csökkent a 6 hónapnál régebbi ügyek száma. 1958-ban az évi 23,5%-ról 1964-re ezek aránya 9,4%-ra mó-

⁴⁶ MNL OL 276.f. 53.cs. 94. ő.e. MDP Politikai Bizottságának 1952. február 25-i ülése.

dosult. A jogkeresők számára ez kétségtelenül igen kedvező jelenség volt. Hasonlóképpen az is fontos mutató, hogy fokozatosan csökkenő tendencia érvényesült az elsőfokú bíróságok döntéseivel kapcsolatos fellebbezések esetében. 1966-ban 1963-hoz viszonyítva 23,6%-kal kevesebb fellebbezés érkezett a megyei bíróságokhoz. Az ítélezések időszerűségének javulása, a fellebbezések arányainak módosulása feltehetően összefügg az új törvénykönyv alkalmazásával.⁴⁷

A Polgári Törvénykönyv gyakorlati alkalmazása a bírák számára újszerű feladatot jelentett, hiszen a törvénykönyvben több új jogintézményről rendelkeztek, illetve a régieket új módon szabályozták. A régi szokásjog helyett az egységes, átfogó, tételes jogot tartalmazó törvénykönyvet kellett alkalmazni. Ez átalakította a bírák helyzetét. A hatálybalépést megelőzően a bíróság ítélezési gyakorlatával formálta, alakíthatta a jogot. A törvénykönyvben a jogalkotók – miként azt már említettük – kerültek a kazuisztikus szabályozást, a bírói értelmezés lehetőségeit a törvény keretei közé szorították. A kódex egységes alkalmazásához számottevő segítséget nyújtott a szakmai folyóiratokban megindult vitasorozat, amelyben áttekintették a törvénykönyv alkalmazásának legfontosabb elméleti-elvi kérdéseit. 1960 szeptemberében a *Magyar Jog*-ban már megjelentek az idevonatkozó első tanulmányok, a „Jogeset megbeszélés” című sorozatban 100 jogesetet dolgoztak fel, melyek kapcsán közzétették a Legfelsőbb Bíróság állásfoglalásait. 1965-ben a tanulmányokat könyv formájában is publikálták.⁴⁸

A törvénykönyv társadalmi hatásai közül elsősorban a jogbiztonság erősödését kell kiemelni. Egyrészt pozitívan befo-

⁴⁷ MNL OL XIX-E-I-j. 219-220.cs. Igazságügyi statisztika.

⁴⁸ Benedek Károly–Világhy Miklós: *A Polgári Törvénykönyv a gyakorlatban*. KJK, Budapest, 1965.

lyásolta a jogalkalmazás egységességét, egyértelművé vált a jogviták eldöntésének jogszabályi alapja. Miként Eörsi Gyula fogalmazott, megszűnt a polgári jogi szabályok „laza kezelése”. Másrészt a jog megismerhetősége, a szabályok áttekinthetősége a jogalanyok számára nyújtott fontos garanciákat. A kódex stabilitása, hosszú távú érvényessége az állampolgárok vagyoni és személyi viszonyainak szabályozása terén kedvező hatásokat eredményezett. A gazdálkodó szervezetek közötti kapcsolatok esetében – miként erről korábban szó esett – ez a kiszámíthatóság, a törvényi szintű szabályozás elsődlegessége kevésbé érvényesült.

Összegzés

1. Az 1957 és 1989 közötti jogfejlődés egyik legjelentősebb jogtörténeti eseménye az első magyar Polgári Törvénykönyv megalkotása. 1848 után, több eredménytelen próbálkozást követően, a kodifikáció sikerrel zárult. Olyan időtálló kódexet alkottak, amely több mint fél évszázadon át – számottevő módosításokkal – a változó gazdasági, társadalmi viszonyok közepette is betöltötte szabályozó funkcióját.

2. A siker több okkal magyarázható. Ennek egyik tényezője az előkészítés módja, a szakmai, társadalmi viták eredményeinek hasznosítása, az elmélet és a gyakorlat szerves, intézményes együttműködése. Ehhez járult hozzá a kodifikáció kiemelkedő színvonala, a jogalkotásban részt vevők szakmai felkészültsége. A Polgári Törvénykönyv megalkotása során tudatosan építettek a magyar jogtudomány, a magyar jogi kultúra hagyományaira és eredményeire.

3. A törvénykönyv társadalmi jelentősége és hatása joggal hasonlítható az Alkotmányéhoz. Elfogadásával lezárult a jogrendszer szerkezeti átalakulása, egyértelműen kirajzolódott a polgári jog tartalma. Egységesebbé vált a jogalkalmazás, az igazságszolgáltatásban a polgári bíráskodás visszanyerte súlyát. Megerősödött a jogbiztonság, különös tekintettel az állampolgárok vagyoni és személyi viszonyainak stabil, hosszú távra érvényes szabályozásával.

Eredeti megjelenés: Közjogi Szemle, 2023/3.

AZ ÚJ MAGYAR TERMELŐSZÖVETKEZETI MODELL JOGI MEGALAPOZÁSA: 1967

A '60-as évektől kezdődően a magyar jogrendszerben átfogó jogszabályrendezés kezdődött, és ennek eredményeként külön törvényekben rendezték a gazdasági élet területeit. A szabályozás sokkal rugalmasabbá vált, különösképpen a gazdaságirányítási rendszer reformjának előkészítő szakaszában, majd annak végrehajtása során. A gazdasági viszonyok újszerű szabályozásának markáns, a magyar sajátosságokat tükröző példáit jelentik a Mezőgazdasági szövetkezetekről szóló 1967. évi III., valamint a Földtulajdon és a földhasználat továbbfejlesztéséről szóló 1967. évi IV. törvény. Ezekben a jogszabályokban a törvényalkotók szakítottak a kor uralkodó dogmaival. A megelőző évek gyakorlata alapján olyan magyar modellt rögzítettek, amely hozzájárult a magyar mezőgazdaság történelmi mértékkel is sikeres korszakának kialakulásához. A törvényi szintű szabályozás egyértelműen kifejezte azt a politikai szándékot, hogy nem rövid távra szóló döntésekről van szó, az új szövetkezeti modell a törvény erejénél fogva is a magyar társadalom és gazdaság tartós jelensége marad. Hatásuk nem korlátozódott a mezőgazdaságra, az kiterjedt a magyar társadalom egészére, átalakult a falu, stabilizálódott a szövetkezetek helyzete, az új szervezeti formák, gazdálkodási módok ezt követően a legalitás tartományába kerültek. A két törvényben olyan jogi háttérteret teremtettek, amely hosszú időn át biztosította a mezőgazdaság sikeres működését.

A törvények mezőgazdasági szektoron túlmutató társadalmi hatásait illetően állapította meg Bogár László az 1966–1972 közötti korszak elemzésekor: „A korszak legnagyobb teljesítménye a fogyasztás gyors és kiegyensúlyozott növekedése mellett, ami jelentős részben a mezőgazdaság komoly sikereivel függ össze... az 1966. májusi és az 1972. novemberi KB-ülések között eltelt 6 és fél év az elmúlt négy évtized legegységesebbében a reform által fémjelezhető időszak. Társadalmi és gazdasági szempontból egyaránt ez a 20. század magyar történelmének egyik legsikeresebb periódusa... A már évtizedek óta egyik válságból a másikba átváltó magyar mezőgazdaság most kap először valóságos esélyt a konszolidációra... A kialakuló magyar modell pozitív teljesítménye a gazdaságpolitika változásaiból következett, miszerint a mezőgazdaság is jelentős preferenciákat kapott, és ez a politikai hatalom konszenzusos jellegéből következett.”¹

A folyamatot, aminek eredményeként a nagyléptékű változások bekövetkeztek, éles konfliktusok, ellentmondások, megtorpanások és gyakran a falun élő emberek személyes tragédiái terheltek. A magyar mezőgazdaság és a magyar agrárpolitika 1945-öt követő változásainak gazdag történeti, agrártörténeti, jogi szakirodalma van.²

¹ Bogár László: *Kötőési kísérleteink*. KJK, Budapest, 1989, 121–122.

² Csizmadia Ernő: *Az MSZMP agrárpolitikája és a magyar mezőgazdaság*. Kosuth, Budapest, 1984.; Donáth Ferenc: *Reform és forradalom. A magyar mezőgazdaság strukturális átalakulása, 1945–1975*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977.; Erdei Ferenc: A szövetkezetek elméleti kérdései. *Társadalmi Szemle*, 1968/2.; Fehér Lajos: *Sorsfordító évtizedek*. Kossuth, Budapest, 1987.; Földes György: *Ívek és töréspontok. (A Kádár-korszak jellegzetességei)*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2019.; Nagy László: Gondolatok új termelőszövetkezeti törvényről. *Társadalmi Szemle*, 1966/5.; Nyers Rezső: *Útkeresés, reformok*. Magvető, Budapest, 1988.; Orbán Sándor: *Két agrárforradalom Magyarországon. Demokratikus és szocialista agrárátalakulás, 1945–1961*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1972; Romány Pál: *Agrárpolitika és agrártársadalom Magyarországon, 1957–1997*. MTA doktori értekezés, 1998.; Uő: *A korszakváltások fél évszázada a hazai agrárvilágban*. Bába Kiadó, Szeged, 2002.; Uő: *A „változat-*

A tanulmányban elsősorban a változások jogi alapjait megteremtő két törvény megalkotásának folyamatát, ennek politikai háttérét elemzem, figyelemmel az azok tartalmát meghatározó politikai döntésekre és a két törvény hatásaira.

Az agrárpolitika változásai 1957 után

A szövetkezeti és földtörvény megalkotásához vezető folyamatok vizsgálatát célszerű 1957-től kezdeni, hiszen az azt követő néhány év során alakultak ki azok a politikai és társadalmi feltételek, amelyek hatására eredménnyel zárulhatott a törvényalkotás. A magyar mezőgazdaság és az agrártársadalom számos fordulatot élt meg ebben a periódusban. Az 1945-ös földreform eredményeként százezrek, korábbi cselédek, napszámosok, kisparasztnak jutottak földhöz. Szak tudás, tőke és szervezeti feltételek nélkül kellett a kisüzemi modellre épülni, a feudálkapitalista formát felváltó mezőgazdaságot működtetni.

Alig néhány évvel a földosztást követően, 1948-tól megindult az erőszakos szövetkeztetés. Ennek során a magyar gyakorlattól minden elemében idegen szovjet kolhozrend-

lan agrárpolitika” változásai, 1957–1989. Aquilla–Rubicon, Budapest, 2001.; Romics Ignác: *Magyarország története a XX. században.* Osiris, Budapest, 2003.; Seres Imre: *A mezőgazdasági termelőség szövetkezeti tulajdonjog.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1973.; Szép György: *Új mezőgazdasági törvényeink.* *Magyar Jog*, 1967/10.; Varga Zsuzsanna: *Agrárvilág Magyarországon, 1948–2002.* Argumentum, Budapest, 2004.; Uő: *Az agrárlobbi tündöklése és bukása az államszocializmus időszakában.* Gondolat, Budapest, 2013.; Uő: *Az új gazdasági mechanizmus elfeledett előtörténete: a termelőség szövetkezeti szektor.* *Betekintő*, 2018/2.; Uő: *Mezőgazdasági reformmunkálatok (1961–1964).* *Múltunk*, 2002/2.; Uő: *Modelltranszferek Keletről és Nyugatról: mezőgazdasági termelőség szövetkezetek Magyarországon (1949–1983).* MTA doktori értekezés, 2014.; Uő: *Politikai, paraszti érdekérvényesítés és a szövetkezetek Magyarországon.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2001.

szert kényszerítettek a magyar mezőgazdaságra.³ Ez a forma a '30-as évek sztálini kollektivizálás időszakában alakult ki, és évtizedeken át meghatározóvá vált a szovjet mezőgazdaságban, több-kevesebb ideig a szocialista országokban, köztük Magyarországon is. A szovjet kolhozjog alapvető forrását a mintaalapszabály (*primernij usztáv*) jelentette még a '60-as, '70-es években is. Ebben, jogforrási formáját tekintve rendeletben, részletesen meghatározták a kolhoz alapvető feladatait, szabályozták belső viszonyait, a munka szerinti díjazást, az elszámolást, a munkaszervezést, a munkarendet, a munkaszüneti napokat, a szabadságot, a tagok minimális munkavégzési kötelezettségét, az anyagi ösztönzés formáit, a fegyelmi eljárást, a munkavédelmet, a tagok személyes szükségleteinek kielégítését stb. A mintaalapszabály kötelező előírásai alapján alkothatták meg az egyes kolhozok saját alapszabályukat.⁴ A '30-as évek közepén keletkezett hatályos szöveget 1969-ben és 1980-ban módosították, de a tartalma lényegesen nem változott. A felsorolásból kitűnik, hogy az állami szabályozás nem adott teret a szövetkezeti önállóságnak, a helyi kezdeményezésnek. Erőteljesen érvényesült az állam dirigista szerepe, a termelés szerkezetének és mennyiségének kötelező előírása, az ún. maradékelv érvényesítése, ennek alapján a kifizetések sorrendjében utolsó helyre került a kolhoztagok díjazása. A korszak szovjet ideológiája szerint a kolhoz a szocialista gazdálkodási szervezetek alacsonyabb formáját jelentette. Ennek eredményeként még 1962-ben is, az SZKP XXII. kongresszusán sürgették az állami és kol-

³ Romány Pál: A korszakváltások fél évszázada a hazai agrárvilágban. In: Romány Pál–Támasi Mihály: *Agrárpolitikai fordulatok – agrártársadalmi változások*. Bába Kiadó, Szeged, 2002, 22.

⁴ *Juridiceszkij Enciklopediceszkij Szlovár*. Moszkva, 1984, 104–141.

hoztulajdon egyesülési programját, amely elvezet az új típusú össznépi tulajdon kialakulásához.

A mezőgazdasági termelőszövetkezetek sztálini modellje Magyarországon sem válhatott hatékonnyá, emellett a paraszti társadalmat súlyos adóterhek és beszolgáltatási kötelezettségek sújtották. A helyzet 1953 júniusától, a Nagy Imre-kormány hivatalba lépését követően változott, az új kormány meg kívánta szilárdítani a paraszti termelés és gazdálkodás biztonságát, csökkentette az elviselhetetlen terheket, és lehetővé tette a termelőszövetkezetekből a kilépést, amelynek eljárását részletesen szabályozták. 1953 végéig az 5000 termelőszövetkezetből 688 szűnt meg, a tagok száma ennél nagyobb arányban csökkent 376 ezerről 250 ezerre.⁵

Az 1956-os forradalom leverését követően a Kádár-kormány, hasonlóan a Nagy Imre-kormány 1956. október 30-i döntéséhez, eltörölte a kötelező beszolgáltatást, helybenhagyta a kilépés lehetőségét a szövetkezetből, és leállította a kollektivizálást. 1957-től közel egy évtizeden át a magyar politikai vezetés számára az egyik legfontosabb és egyben legösszetettebb társadalompolitikai kihívás a mezőgazdaság, a falu modernizálása volt. Ez jól tükröződik az MSZMP vezető testületeinek napirendjeiben; vissza-visszatérően, évről évre tárgyaltak minderről, keresték a megoldás módját. A konszolidáció, az életszínvonal emelése, az áruellátás biztosítása egyaránt szükségessé tette a paraszti gazdaságok szabadabb működését, a termelők és fogyasztók közvetlen piaci kapcsolatainak kiépülését. Csak ez biztosíthatta a városi lakosság élelmiszer-ellátásának javítását.

A változásokat a vezetésben élénk politikai viták kísérték. Az eltérő nézetek tükröződtek az MSZMP Agrárpolitikai Té-

⁵ Rainer M. János: *Nagy Imre. Politikai életrajz*. Vince Kiadó, Budapest, 2002, 61–62.

ziseinek kidolgozása és elfogadása során. Az MSZMP Intéző Bizottsága 1957. március 12-i ülésén tárgyalta az Agrárpolitikai Bizottság által már korábban megvitatott előterjesztést. Az előadó Fehér Lajos legfontosabbnak a mezőgazdasági termelés biztonságának megteremtését tekintette, több beruházást tartott szükségesnek, azt, hogy az ipar jobban szolgálja ki a mezőgazdaságot. A mezőgazdaság szocialista átalakításával kapcsolatban az aktuális feladatnak a meglévő szövetkezetek megszilárdítását tartotta, működésük jogi kereteinek kialakítását, a „szövetkezeti anarchia” felszámolását. (Utóbb a Fehér Lajos által képviselt felfogást tartalmilag hasonlóknak minősítették Nagy Imre 1953-ban meghirdetett elveihez.) A téma szempontjából figyelemre méltó a jogi szabályozás szükségességének kiemelése, hiszen a két 1967-ben elfogadott törvényt megelőzően e téren kaotikus viszonyok uralkodtak. Magasabb szintű jogszabályt csak 1959-ben alkottak (1959. évi 7. sz. tvr.), az állami irányítás formái az utasítás és a különböző körlevelek jogon kívüli eszközei voltak. Irányító funkciókat nemcsak az államigazgatási szervek gyakoroltak, az állami beavatkozás sajátos formáit alkalmazták a bankfiókok, és a felvásárló és ellátó állami vállalatok. Mindez ellentétben állt a szövetkezetek önállóságával, azt súlyosan sértette, jórészt felesleges adminisztratív terheket rótt a szövetkezetek vezetésére. Donáth Ferenc idézte fel jellemző példaként, hogy még 1964-ben is a termelőszövetkezeteket évente 339-féle, sokezer adatot tartalmazó írásbeli jelentésre kötelezték az irányító szervek, és ezek nagyobb részét az év folyamán többször meg kellett ismételniük.⁶ Ez alapvetően összeférhetetlen volt a szövetkezeti önállósággal és a termelés hatékony irányításával.

⁶ Donáth Ferenc: *Reform és forradalom*, i.m. 213.

Fehér Lajos koncepciójával ellentétes törekvést képviselt az agrártárca akkori irányítója, Dögei Imre. Sürgette a mezőgazdaság kollektivizálását, függetlenül az ehhez szükséges gazdasági feltételek biztosításától. „Ha figyelembe vesszük, hogy milyen súllyal esik a népgazdaság egészére a mezőgazdaság, akkor úgy vetődik fel a kérdés, hogy ezt a kérdést meg kell oldani a legrövidebb időn belül. Vagyis a szétaprózottság megszüntetése, mert másként nem lehet korszerű mezőgazdasági termelést folytatni... A pártnak tehát meg kell mondaní, hogy milyen égetően fontos kérdés a mezőgazdaság szocialista átszervezése.” Kifejtette, hogy a szövetkezetesítés sikere érdekében életszínvonal-politikai nyomást kell gyakorolni a középparasztokra. Helytelen törekvésnek tartotta a szövetkezetek kivonását az állami irányítás alól, és elvetette a mezőgazdaságban a társadalmi, egyesületi formát.⁷ Ekkor Kádár János is ellenezte a szövetkezetek önállóságának erősítését, célszerűnek a tanácsok hatáskörének bővítését tartotta. „A tendencia maradjon az, hogy az államnál legyen a döntés joga.”⁸ Az elutasító, kételkedő vélemények ellenére Fehér Lajos kitartott álláspontja mellett, és zárszavában hangsúlyozta: „Csak olyan ütemben akarunk új termelőszövetkezeteket alapítani, amilyen mértékben megvan a nagyüzemesítésnek a gazdasági alapja.”⁹ Végül az MSZMP vezetése az 1957 márciusában elfogadott agrártézisekben szakított az erőszakos, a paraszti gazdaságok életlehetőségeit veszélyeztető szövetkezetesítéssel. Az átalakítást hosszú, fokozatos, önkéntes, akár több évtizedes folyamatként hirdette meg, amely csak a gazdasági feltételek kialakításával összhangban valósítható meg.

⁷ MSZMP IB ülése, 1997. március 12. MNL OL 288.f. 5/18. ó.c. 6–8.

⁸ Uo. 15.

⁹ Uo. 18.

A mezőgazdaság fejlesztésével kapcsolatos szakmai elemzésekben is hasonló következtetéseket fogalmaztak meg a szakértők. A kormány tanácsadó testületeként működő Közgazdasági Szakértői Bizottság dokumentumában legfontosabb teendőként a mezőgazdasági termelés növelését, minőségének javítását és a termelékenység fokozását jelölte meg, hiszen ekkor a termelés még a második világháború előtti színvonalon állt. Többszektörű mezőgazdaságot tartottak szükségesnek, amelyben az állami gazdaságok és a termelőszövetkezetek mellett a fejlesztéseknek ki kell terjedniük az egyéni gazdaságokra is. Jelentős összeget kell fordítani a térszerek megerősítésére, és támogatni kell az olyan új társulási formák kialakulását, amelyek átmenetet jelenthetnek az egyéni és a szövetkezeti gazdálkodás között. A szövetkezetek és társulások minden formájánál szigorúan érvényesíteni kell az önkéntességet. Az egyéni gazdálkodók számára biztosítani kell a földtulajdon és a termelés biztonságát, a termékértékesítés szabadságát.¹⁰

Ehhez képest 1958 decemberében gyökeres fordulat történt az MSZMP agrárpolitikájában. A magyar pártvezetés revideálta korábbi álláspontját, a szövetkezetesítés erőltetett, gyors végrehajtásának elvetését. E fordulat okai összetettek, politikai, ideológiai, külső tényezők együttes hatásaiban keresendők. A szakirodalomban szinte egységes az álláspont, hogy a változásban döntő jelentősége a külső nyomásnak volt. A magyar politikai vezetés, sajátos helyzetében, a forradalom leverését követően úgy ítélte meg, hogy nem térhet el a szocializmus építésének általános törvényszerűségeitől, a termelőeszközök társadalmi tulajdonának megteremtésétől, a mezőgazdaság kollektivizálásától. Különösen olyan körülmények

¹⁰ Varga István: A Közgazdasági Szakértői Bizottság elgondolásai. *Közgazdasági Szemle*, 1957/10., 12.

között nem, amikor a kommunista és munkáspártok 1957-es moszkvai tanácskozását követően Lengyelország és Jugoszlávia kivételével ez a folyamat a tömb országaiban mindehnytt felgyorsult.¹¹ Magyarországon ekkor nem volt gazdasági kényszerhelyzet, az 1956 végétől bevezetett intézkedések hatására a paraszti gazdaságok „beindultak”, javult az élelmiszerellátás, a megnövekedett keresletnek volt kellő árufedezete.¹² Nem lenne helyénvaló a szövetkezetesítés indokait pusztán ideológiai megfontolásokkal magyarázni. Romsics Ignác idézte fel munkájában Horn Péter akadémikus véleményét, a tudós szélesebb összefüggésben adott magyarázatot a folyamatot kiváltó okokra. Eszerint a második világháborút követő földosztás során kialakult birtokszerkezetet a nagyfokú tőkeszegénység jellemezte, ezt csak nagyon nagy tőkebefektetéssel lehetett volna versenyképessé tenni, és még ha ez meg is valósulhatott volna, a rendszer fennmaradása és üzemeltetése igen drága lett volna. Véggkövetkeztetése szerint: „Az előre látható tőkeszegénység miatt valamilyen formában csak nagyüzemi struktúrákban lehetett gondolkodni, a magyar mezőgazdaság fejlesztését illetően kényszerpályán mozgott tehát a magyar agrárpolitika...”¹³

Az irányváltásról döntő Központi Bizottság ülése három napig tartott, már a vitaanyag előterjesztésének módja is arra utalt, hogy rendkívüli horderejű ügyről van szó, és annak tartalmával kapcsolatban jelentős véleményeltérések vannak. Korábban a Politikai Bizottság két alkalommal is tárgyalta a javaslatot. Valószínű, hogy az ottani viták tapasztalatai alap-

¹¹ Földes György: *Hatalom és mozgalom, 1956–1989*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1989, 79.; Huszár Tibor: *Kádár. A hatalom évei, 1956–1989*. Corvina Kiadó, Budapest, 2006.; Földes György: *Évek és töréspontok*, i.m. 112–113.

¹² Romány Pál: A korszakváltások fél évszázada, i.m. 22.

¹³ Romsics Ignác: *A 20. század rövid története*. Rubikon Könyvek, Budapest, 2012, 381.

ján döntöttek úgy, hogy az általános gyakorlattól eltérően, ez alkalommal nem a Politikai Bizottság lesz az előterjesztő, hanem az általa felkért nyolctagú bizottság. E megoldás az indoklás szerint azt szolgálta, hogy a Központi Bizottság ülésén a Politikai Bizottság tagjai is kifejthessék álláspontjukat, ne kösse őket a Politikai Bizottság előzetes állásfoglalása. Valójában világossá vált, hogy jelentős véleménykülönbségek maradtak fenn a PB tagjai között, valamint a Központi Bizottság Mezőgazdasági Osztálya és az agrártárca vezetése, nevezetesen Fehér Lajos és Dögei Imre között.

Mint utóbb kiderült, Kádár János az 1957-es agrárpolitikai téziseket csak rövid távon tartotta érvényesnek. Magyarázata szerint 1956 decemberében vissza kellett vonulni, fizetni kellett a súlyos hibákért. A szövetkezetesítést ekkor nem az Intéző Bizottság, nem a Központi Bizottság vette le napirendről, hanem a történelmi helyzet. A kiutat a NEP-politika bizonyos fokú felújítása jelentette. De mi lesz ezután? – tette fel a kérdést. Részletesen beszélt arról a külső nyomásról, amely döntési kényszert eredményezett az MSZMP vezetése számára. „... a testvérpártok és a mi pártunk viszonya nem rossz, ezért nagyon elvtársiasan és udvariasan kérdéseiket felteszik... Milyenek ezek a kérdések? Miért él maguknál a parasztság annyival jobban, mint a munkásság? ... A másik kérdés, amit feltesznek nekünk, hogy nem megy maguknál a szövetkezés? ... Amiről így még eddig nem esett szó, és fontosnak tartom, hogy így lássuk. Rohan előre az egész nemzetközi munkásosztály a szocialista táboron belül, szinte lehet mondani, rohan a fejlődés útján. Mind a szocialista átalakulás, mind a mezőgazdasági termelés fejlesztésének az útján. A mi tempónkhoz viszonyítva rohan a Szovjetunió, Kína, Bulgária, Csehszlovákia, az összes testvéri országok, egyedül a lengyeleket kivéve mi előttünk van, még az albánok

is messze előttünk járnak. Nos tehát, most mit csináljunk? ... Hozzunk olyan döntéseket, ami végső fokon esetleg nem előre visz minket, hanem még visszadob... ma erre választ kell kapni, hogy a lépésnek van-e itt az ideje, vagy valami viharos fejlődés ösztökélésének vagy erőszakolásának. Szerintem lépni lehet csak.”¹⁴

Az elfogadott határozatban természetesen az első titkár érvelése nem jelent meg. A döntésben elsősorban a politikai szempontok érvényesültek, az átalakításhoz a gazdasági feltételek lényegében hiányoztak. Bár Kádár János „lépésekről” és nem „viharos fejlődésről” beszélt, a kollektivizálás két év alatt Magyarországon befejeződött. Ez látszólag visszatérést jelentett a megelőző korszak politikai gyakorlatához, a folyamat valójában attól lényeges eltérésekkel jellemezhető. Érvényesült ugyan a korábbinál kevésbé erőszakos hatalmi nyomás, a parasztság beletörődő magatartása, de alapvető jelentőségűvé – és később ez még egyértelműbbé vált – a paraszti érdekelttség megteremtése volt. Ez egyben határozott szakítást jelentett a sztálini időkre emlékeztető kolhozmodellel. A szövetkezetesítés ekkor nem a „kuláktalanítás” jegyében zajlott, fontos lett a középparasztnak bekapcsolódása.¹⁵

Az átszervezést követően azonban súlyos problémák mutatkoztak, nőtt a paraszti passzivitás, csökkent a szövetkezetekben az egy hektárra jutó termelési érték. Miután emelkedett a fizetőképes kereslet, veszélybe került a lakosság igényeinek kielégítése, és mindez hátrányosan befolyásolta a konszolidáció folyamatát. Éveken át súlyos gondot jelentett a gabonaimport pénzügyi fedezetének biztosítása, a szükségleteket nem mindig sikerült biztosítani a szovjet piacról. Az 1960. február 9-i politikai bizottsági ülésen döntöttek arról,

¹⁴ MNL OL 288.f. 04.0020. 6.e. 79–81.

¹⁵ Történelmi utunk. *Társadalmi Szemle*, 1989, Különszám, 46–47.

hogy 12 ezer vagon kenyérgabonát kell beszerezni vagy Kínából, vagy a nyugati piacról.¹⁶ A probléma még 1963-ban sem oldódott meg, és a Központi Bizottság 1963. októberi határozatában az időszerű gazdasági teendők között döntöttek arról, hogy három hónap alatt intézkedéseket kell kidolgozni a gabonaimport devizakiadásainak ellensúlyozására. 1964-ben már a kényszerű, nagy értékű gabonabehozatal az agrárpolitika jelentős módosítását kényszerítette ki.¹⁷ Magyarország csak 1964 után lett önellátó kenyérgabonából. A hiány oka azonban nem csak a kollektivizálás negatív hatásai-
val magyarázható; ebben az időszakban jelentősen csökkent a gabona vetésterülete, és az időjárás is kedvezőtlenül befolyásolta a terméseredményeket.

Ez csupán egy eleme volt a problémahalmaznak. Bizonnyossá vált a '60-as évek elején a politikai vezetés számára, hogy a régi modell keretei között soha nem lesz Magyarországon korszerű, magas szintű ellátást biztosító agrárgazdaság. Néhány év alatt alakult ki az a közgazdasági és jogi környezet, amely az igazi mezőgazdasági nagyüzem működésének elengedhetetlen feltétele. Ennek megteremtése újszerű feladatokat jelentett, többek között szakítani kellett az ideológiai, politikai tabukkal, dogmákkal, mindez gyakran konfliktusokkal járt és politikai küzdelmeket eredményezett. Az, hogy végül az átalakítás sikerrel járt, azzal is magyarázható, hogy az egyes döntések tartalmát nem csupán a párt és az állami vezetés formálta, hanem azt nagymértékben befolyásolta a termelőszövetkezetekben kialakuló újszerű gyakorlat. Addig, amíg a Szovjetunióban és a többi szocialista országban az intenzifikálás, és az érdekeltégi viszonyok megteremtése he-

¹⁶ MNL OL 288.f. 05.01690. 3.

¹⁷ Földes György: *Az eladósodás politikatörténete, 1957–1986*. Maecenas Kiadó, Budapest, 1995, 36.

lyett a különböző szervezeti átalakítások és irányítási formák változásainak segítségével kívánták elősegíteni a mezőgazdaság fejlődését, Magyarország más utat választott, és ez vezetett el a magyar modell sikeréhez. Mindehhez szorosan hozzátartozik, hogy a döntések kialakításában komoly befolyásuk volt a mezőgazdaság és a falu életét jól ismerő szövetkezeti vezetőknek, Szabó Istvánnak, Losonczy Pálnak és másoknak, valamint olyan elméleti szakembereknek, mint Erdei Ferenc, Dimény Imre, valamint olyan politikai vezetőknek, mint Fehér Lajos, Nyers Rezső. Ennek a sajátos „párbeszédnek” az eredményeként az évek során vált kézenfekvővé a politikai vezetés számára, hogy nem lehet sikeres a szövetkezetiítés a paraszti érdekeltség elismerése nélkül. Ennek felismertetésében és elfogadtatásában játszott kikutintetett szerepet az az agrárlobbi csoport, amely a politikai vezetés számára közvetítette a szövetkezetekben kialakuló új és eredményes gyakorlatot.¹⁸ (Ennek intézményes fórumát jelentette az MSZMP KB mellett működő Agrárpolitikai Bizottság, majd 1966-tól a Fehér Lajos kezdeményezésére létrehozott Szövetkezetpolitikai Munkaközösség.)

A szovjet modelltől eltérő megoldások lassan és fokozatosan nyertek teret. A folyamat jól nyomon követhető az időszak politikai testületi döntéseiben. Egyes lépésekről születtek döntések anélkül, hogy teljességében elvetették volna a régi kereteket. A Politikai Bizottság már az 1960. február 16-i ülésén foglalkozott a termelőszövetkezeti tagok anyagi érdekeltségének fokozására irányuló különböző munkadíjazási és jövedelemelosztási módszerekkel. Elengedhetetlennek tartották ezek továbbfejlesztését, de fenntartották a szisztéma alapegységét, a munkaegységet, amelynek kiegészítését java-

¹⁸ Varga Zsuzsanna: *Az agrárlobby tiindöklése és bukása*, i. m.

solták premizálással és készpénzelőleg kifizetésével. Az egész rendszer korrekciójához ekkor még további elemzéseket tartott szükségesnek a Politikai Bizottság.¹⁹

1962 elején megindultak azok a reformfolyamatok, amelyek új pályára állították a magyar termelőszövetkezeteket, és felgyorsították a magyar modell kialakulását. Az ekkor elfogadott döntéseket a szakirodalomban joggal minősítik útelágazásnak az MSZMP agrárpolitikájában, ugyanis a magyar vezetés nem a szovjet és más szocialista országok balsikerű átszervezéseit tekintette mintának, hanem egy sajátos magyar utat választott.²⁰ Az új irány tartalma a Központi Bizottság 1962. március 28–30-i ülésein elfogadott határozatban körvonalazódott. A tanácskozáson számvetést készítettek, hol tart a magyar mezőgazdaság, milyen feladatai vannak a termelőszövetkezetek megszilárdításának. Fehér Lajos a legfontosabb teendőnek a mezőgazdaság elmaradottságának megszüntetését, a termelés gyorsabb növelését tekintette, és kiemelte, hogy ehhez szükséges a háztáji gazdaság árutermelő funkciójának erősítése. A termelés fejlesztése nem érhető el az anyagi érdekelttség megteremtése nélkül. Fontos feladat a termelőszövetkezetek gépesítése, cél a jól működő gazdaságok teljes gépesítése. Csak az észszerű szövetkezeti egyesüléseket szabad támogatni, külön hangsúlyt kapott a szakemberképzés, az agrár felsőoktatás fejlesztése. (Évek múltán a magyar agrárfelsőoktatás válik az agrárium fejlődésének egyik legfontosabb motorjává.) Fehér Lajos sürgette az új szövetkezeti törvény megalkotását. A hatályban lévő 1959. évi 7. sz. tvr., amely elsősorban az átalakulás folyamatát segítette, ekkor már nem biztosított megfelelő jogi kereteket a szövetkezetek további működéséhez, éppen ezért vált szükségessé egy hosszabb

¹⁹ MNL OL. 288.f. 5/170. ő.e.

²⁰ Varga Zsuzsanna: *Mezőgazdasági reformmunkálatok*, i. m.

időszakra szóló új törvény kidolgozása. (Az előadó nem törvényerejű rendelet kibocsátásáról beszélt, hiszen a szabályozandó terület társadalmi súlya eleve törvényi szintű szabályozást igényelt.) A törvény előkészítését 1963 második felében kívánták befejezni, széles körű társadalmi vitát követően került volna az Országgyűlés elé.²¹

1963 végére elkészült az új törvény tervezete. Tartalmában teljességében eltért a hatályos, meglehetősen laza szabályozástól, amely tág teret engedett a különböző állami szervek önkényes értelmezésének, beavatkozásának a szövetkezetek tevékenységébe.

1963 végén ismét fontos reformokról döntöttek, nevezetesen a mezőgazdaság állami irányító szervezetéről, a mezőgazdaság ár, adó és pénzügyi rendszerének továbbfejlesztéséről. A Központi Bizottság december 10-i ülésén állásfoglalást fogadtak el a mezőgazdasági politika teendőiről. Az első témához kapcsolódóan fontos felidézni Nyers Rezső véleményét, aki határozottan ellenezte az igazgatási szervezetek beavatkozását a gazdaságirányításba. Olyan pénzügyi, gazdálkodási szabályokat sürgetett, amelyek rugalmasabb irányítási rendszer kialakítását eredményezik, a szabályozásnak pedig elsősorban az adó, az ár, a pénzügyi rendszeren keresztül kell érvényesülnie. Nyers Rezső a szövetkezetek hitelterheinek megszüntetése mellett érvelt, hiszen nem volt reális esélye a törlesztésnek. Ugyanezen az ülésen Kádár János új feladatot szabott a jogi szabályozással kapcsolatban, miszerint törvényben kell szabályozni a földtulajdon és a földjáradék kérdését. Olyan törvényt kell kidolgozni, amely 10–15 évre stabilizálja az „átmeneti” dolgokat. Rendezni kell a tulajdonviszonyok és a földhasználat kérdését. Továbbra is fenn kell

²¹ MNL OL. 288.f. 040046. 42.

tartani a földjáradék fizetésének kötelezettségét, ugyanakkor szabályozni kell a tsz-tagok szociális ellátottságát, mert ennek hiánya nehezíti a termelőszövetkezetek megszilárdulását, a tagság utánpótlását.

Az intézkedések bevezetését azonban elhalasztották, így az új szövetkezeti törvény elfogadása ekkor le is került a napi-rendről.²² Később, az 1964. február 20–22-i központi bizottsági ülésen a szövetkezeti törvény halasztását Németh Károly következőképpen indokolta: „Az érvényben lévő szövetkezeti törvény rendelkezései már nem felelnek meg a kialakult nagyüzemi viszonyoknak... A KB 1962. márciusi határozata alapján elkészült az új szövetkezeti törvény tervezete, azonban több olyan kérdés merült fel, amelyek indokoltá teszik az új szövetkezeti törvény kiadásának későbbi időpontra történő elhalasztását. A többi között ilyenek a földjáradék, a földkivitel és a háztáji gazdálkodással kapcsolatos kérdések. Felmerült ugyanis a kötelező földjáradék fizetésének megszüntetése, illetve a termelőszövetkezeti tagok nyugdíjának felemelésére történő felhasználása... A földjáradék megszüntetése vagy más célra való felhasználása azonban két évvel az átszervezés befejezése után hibás lépés lenne. A földjáradék és a szociális ellátás is további vizsgálatokat igényel, nem célszerű a háztáji gazdaságok méreteit változtatni... csak bajt okozna... éppen ezért a törvényt későbbi időpontra kell halasztani.”²³

A reformok megtorpanására több magyarázat is adódik. Varga Zsuzsanna elsősorban gazdasági tényezőkben látta az okokat, mivel nem álltak rendelkezésre elegendő források, így ez az átfogó reform nehezen illeszkedhetett az ötéves terv keretei közé.²⁴ Mindemelllett a politikai megfontolások-

²² MNL OL 288.f. 5/1322. ő.e.

²³ MNL OL 288.f. 04066. ő.e. 175–176.

²⁴ VARGA Zsuzsanna: *Mezőgazdasági reformmunkálatok*, i. m.

nak is jelentős hatása lehetett, hiszen a szövetkezeti törvény és a szövetkezeti földtulajdon jogszabályi megteremtése egymást feltételező folyamat. A szövetkezetek hosszú távra érvényes jogi kereteinek kialakítása nem képzelhető el a föld tulajdoni és használati viszonyainak rendezése nélkül, hiszen ez a gazdasági biztonság alapja. A politikai igény már korábban megjelent a földtulajdon és a földhasználat rendezésére, de a jogi megoldások csak később körvonalazódtak, és ekkor még a szövetkezeti parasztság szociális emancipációjának lépései sem bontakoztak ki. Mindez várakozásra és megfontoltságra készítette a politikai vezetést.

Az 1963-ban elkészült törvénytervezetben egyértelműen szakítottak a sztálini kolhozmodellre jellemző megoldásokkal. A mezőgazdasági termelőszövetkezetet olyan nagyüzemként definiálták, amely az önálló elszámolás elve alapján vállalati jellegű gazdálkodást folytat. Az önállóság tartalmát az jelenti, hogy a szövetkezet gazdái a tagok, és az állami irányítás nem jelenti a tagokkal és a szövetkezeti vagyonnal történő rendelkezést.²⁵

A mezőgazdasági termelőszövetkezetek új helyét ideológiailag is meg kellett alapozni. Legfontosabb elvi kérdéssé a szövetkezeti szektor emancipálása vált, annak elismerése, hogy nem csak időleges jelenségről van szó, és szerepük nélkülözhetetlen a szocialista gazdaságban. Ebből következően nem államosítani kell a szövetkezeteket, hanem biztosítani önálló gazdálkodásuk feltételeit. Mindez nem volt könnyű lecke a politikai vezetés számára, hiszen az akkori szovjet gyakorlat teljes ellentéte volt a magyar törekvéseknek. Ott változatlanul a mintaalapszabály jelentette a szabályozás fundamentumát, és napirenden volt a kolhozok erőltetett szovhozosítása.

²⁵ *Agrárvilág Magyarországon 1948–2002.* Szerk. Estók János, Eperjessy László. Argumentum Kiadó, Budapest, 2004.

Az 1963-as tervezet szakítást jelentett a régi tabukkal, és az 1967-es szabályozás is e tervezet alapján készült.²⁶

Különös óvatosság jellemezte a politikai vezetés álláspontját a szövetkezeti földtulajdon megteremtésével kapcsolatban. A Politikai Bizottság 1964. február 4-i ülésén Kádár János felhívta a figyelmet a helyzet jogi rendezetlenségére, miszerint kialakultak ugyan a szövetkezeti közös tulajdon bizonyos formái, de „... Jogilag a föld néhány százezer paraszt tulajdonában van. Nem célszerű most hozzányúlni a tulajdonhoz”. Bár a politikai igény a szabályozásra már korábban megjelent, ekkor még nem sürgették az új törvény megalkotását. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy hosszú távon nem halasztható a rendezés.²⁷

A fordulat 1966-ban következett be. A párt vezető testületei sorra hoztak olyan döntéseket, amellyel megalapozták és meggyorsították a magyar termelőszövetkezetek új modelljének kialakulását. 1966 januárjában a Politikai Bizottság megtárgyalta a termelőszövetkezeti mozgalom helyzetről szóló jelentést. A kritikus értékelésben számba vették a legsúlyosabb problémákat, a túlzott központosítás negatív hatásait, a szövetkezeti önállóság hiányát, a társadalombiztosítási juttatások nem megfelelő színvonalát, a túlzott állami beavatkozást, az elavult jogi szabályozást stb. Súlyos kritikával illették az 1965-ben újjáalakult Országos Termelőszövetkezeti Tanács munkáját. (Az intézmény korlátozott hatásköre eleve megnehezítette hatékonyabb fellépését. A tanács nem alulról felépülő képviselői szervként működött, tagjait a Minisztertanács nevezte ki.) A határozati javaslatban megjelentek azok az elemek, amelyek a törvényalkotás számára

²⁶ Varga Zsuzsanna: Az új gazdasági mechanizmus elfeledett előtörténete: a termelőszövetkezeti szektor. *Betekintő*, 2018/2.

²⁷ MNL OL. 288.f. 050326. ő.e. 12.

meghatározták az új szabályozás tartalmát. Megerősítették a magas szintű jogszabály kidolgozásának szükségességét, bár a határozatban törvényerejű rendelet megalkotását említik. Alapelveként deklarálták, hogy a termelőszövetkezet önálló gazdasági egység, amely vállalatszerű tevékenységet folytat. Ehhez az alaphelyzethez kell megteremteni az állami és más gazdasági szervezetekkel kialakuló kapcsolatokban a jogi és pénzügyi feltételeket, az egyenjogúság és mellérendeltség érvényesülését. Nagyobb önállóságot kell biztosítani a termelőszövetkezeteknek alapszabályuk elkészítésében. Az állami irányítás ne adminisztratív, hanem közgazdasági jellegű legyen. A dokumentumban megfogalmazták azt az igényt, hogy rendezni kell a szövetkezeti használatban lévő földek tulajdoni helyzetét a nagyüzemi követelményeknek megfelelően. Továbbá új nyugdíjrendszert kell kidolgozni, olyat, amelyben a termelőszövetkezeti tagok társadalombiztosítási ellátása közelít a munkaviszonyban állók szolgáltatásaihoz. Maximálisan ki kell használni a háztáji lehetőségeit az áruellátásban, és fejleszteni kell a szövetkezetek kisegítő termelői, szolgáltatói tevékenységét. Differenciált anyagi érdekeltségi rendszert kell bevezetni, garantált havi bérkifizetést, a nyereségtől függő részesedést. A családtagok bekapcsolódására a közös munkába a „nádudvari módszer” bevezetését ajánlották.²⁸ (Ennek lényegét Szabó István ismertette Huszár Tibornak adott interjújában: a módszer tulajdonképpen részes művelést jelentett, a munkaegység mellett a megtermelt termés meghatározott százaléka azé a tsz-tagé lesz, aki elvégzi a kézi megművelést. Tehát ezt a rendszert alapvetően az élőmunkára alkalmazták.²⁹)

²⁸ MNL OL 288.f. 050384. ő.e.

²⁹ Huszár Tibor: *Erdei Ferenc politikai életrajza (1910–1971)*. Corvina Kiadó, Budapest, 2012.

A folyamat kiteljesedéséhez újabb impulzusokat adtak a gazdasági mechanizmus reformjáról szóló 1966. májusi KB ülés határozatában foglaltak. A dokumentumban több, a termelőszövetkezeteket érintő irányelvet, teendőt határoztak meg, többek között:

- a felvásárlási árszínvonal emelésével kell megszilárdítani a termelőszövetkezetek önálló gazdálkodását,
- át kell alakítani a jövedelemelvonás és az állami támogatás rendszerét, rendezni kell a szövetkezeteket terhelő hitelállományt,
- ki kell szélesíteni a szövetkezetek értékesítési lehetőségeit, biztosítani kell, hogy közvetlenül a fogyasztókhoz is eljuttathassák termékeiket,
- lehetővé kell tenni a szolgáltatási tevékenységet, például a gépjárat, fuvarozás, építkezés terén,
- erősíteni, fejleszteni kell a vállalat szerű gazdálkodást, a szövetkezet és a tagok közötti kétoldalú munkaszerződéseket,
- fejleszteni kell a háztáji gazdaságokat,
- a területi elv alapján létre kell hozni a termelőszövetkezeti szövetségeket mint sajátos gazdasági és érdekvédelmi szervezeteket.³⁰

1966 őszén (a PB október 4-i, és a KB október 13-i ülésein elfogadott döntések) megtörtént az áttörés a szövetkezeti földtulajdonnal kapcsolatban is. Elutasították a korábbi uralkodó álláspontot, elismerték a termelőszövetkezeti tulajdon következetesen szocialista jellegét, egyenjogúságát az állami tulajdonnal. A nagy jelentőségű fordulatot az MSZMP IX. kongresszusán megerősítették. Ezek a politikai döntések egyben meghatározták a törvények tartalmát is.

³⁰ *Társadalmi Szemle*, 1966/6. 25.

A termelőszövetkezeti földtulajdon elismerése, annak jogi szabályozása gazdaságilag és politikailag is indokolt volt, hiszen ez biztosította a gazdálkodás hosszú távú stabilitását, kifejezte, hogy a szövetkezetek tartós és fontos egységei a szocialista gazdaságnak. A formálódó jogi megoldás azonban nem volt problémamentes, döntési kényszer elé állította a nem szövetkezeti tag földtulajdonosokat, és a szabályozás lényegében megfosztotta vagy legalábbis erőteljesen korlátozta azok tulajdon feletti rendelkezési jogát. Az állam által megállapított ár, amelytől nem térhettek el, szintén kritikus eleme volt a konstrukciónak. A nem tsz-tag földtulajdonosok választási lehetősége csupán abban állt, hogy belépnek-e a szövetkezetbe vagy sem. Ha igen, úgy élhetnek a termelőszövetkezeti tagok számára biztosított kedvezőbb lehetőséggel. Akik, ha nem ajánlják fel földjüket a szövetkezetnek, akkor földjáradékot kapnak, ha igen, akkor megváltást. Gyakorlatilag kizárták a nem szövetkezeti tagok örökösödési jogát, a termelőszövetkezet használatában lévő földet magánszemély csak abban az esetben örökölhette, ha szövetkezeti tag, amennyiben nem, úgy a föld megváltással a termelőszövetkezet tulajdonába kerül. Még ha el is fogadjuk a termőföldtulajdon sajátos jellegét és annak forgalmára vonatkozó speciális szabályozás szükségességét, ezek a korlátozások nehezen minősíthetők alkotmányosnak. Az önkéntesség és a fokozatosság lényegében csak a szövetkezeti tagok esetében érvényesült. A szabályozási koncepciónak ezek voltak a politikailag legérzékenyebb pontjai, ráadásul ezek alapvetően olyan kisembereket érintettek, akik a megélhetés kényszeréből kerültek el a faluból, ekkor a szövetkezetek által használt földterület 20%-a volt a tulajdonukban.

Ezek a problémák csak részben tükröződtek a testületek vitáiban. A Politikai Bizottság 1966. október 4-i ülésén Biszku

Béla azt az álláspontot képviselte, hogy ne változzanak a tulajdonviszonyok. Az állami tulajdonban lévő földet továbbra is használják a szövetkezetek, de az ne kerüljön tulajdonukba. Vitatta a termelőszövetkezetek meghatározását, miszerint az „... az önkéntesen társult dolgozó parasztok átfogó társadalmi szervezete...”. Ezt elvileg hibás definíciónak minősítette, mert álláspontja szerint a szövetkezet nem társadalmi, hanem kizárólag gazdasági szervezet. Ez a felfogás teljesen ellentétes a termelőszövetkezetek jellegével, tényleges szerepével a falusi társadalomban.

Nyers Rezső a földtulajdon és a földhasználat szabályozási koncepciója kapcsán kétségeinek adott hangot: „Most felvetődik a kérdés, hogy nacionalizálás-e vagy sem. A parasztoknak ez tulajdonképpen nem egy nagy adomány, hanem inkább megvágás a részükre, megvágása a termelőszövetkezeteknek... Saját maguk, saját pénzükből megveszik a saját földjüket.”

Kádár János a szövetkezeti földtulajdon bevezetése mellett ekként érvelt: „Egységes jogelv legyen, hogy ez a parasztság számára simábban menjen, az állami és a magántulajdonban lévő föld menjen át termelőszövetkezeti tulajdonba. Minden esetben megváltást kell fizetni... Az állami tulajdonnál lényegesen alacsonyabb összeget, mint ha egyéni parasztról lenne szó... Ami a paraszti földtulajdont illeti... itt a választás a tsz-tagon múlik, de ennek világosnak kell lennie. Tőle függ, hogy tulajdonában marad-e továbbra is a föld és földjára adékot élvez... a nem téesz-tagok egyéni tulajdonában lévő, a téesz használatában lévő föld, ahol el kell rendelni a megváltást.”³¹

A Központi Bizottság 1966. október 13-i ülésén három fontos agrárpolitikai döntést hoztak. Elfogadták a termelő-

³¹ MNL OL 228.f. 5/406, ő.e., 56–59.

szövetkezeti földtulajdon létrehozását, a szövetkezeti szövet-ségek megalakulását és az új szövetkezeti nyugdíjrendszerre vonatkozó javaslatot. Kádár János ez alkalommal is felhívta a figyelmet a termelőszövetkezeti földtulajdon elismerésének újszerűségére, elvi jelentőségére, a rendezés politikai kockázatára, az „alkotmányellenes” helyzet megszüntetésének szükségességére. (Általánossá vált ekkor az a gyakorlat, hogy a szövetkezetek semmilyen jogcímen nem adtak ki termőföldet a jogosulttá váló személyeknek. Ez pedig nehéz helyzetet teremtett a jogalkalmazó szervek számára.) Részben az új rendezés által keltett politikai feszültségek mérséklésére szolgált a termelőszövetkezeti nyugdíjrendszer bevezetése, a szövetkezeti érdekképviselő új struktúrájának és szélesebb kompetenciájának megteremtése.³²

A Termelőszövetkezetek I. Országos Kongresszusát megelőzően, 1967 tavaszán megyei tanácskozásokat tartottak, ahol a résztvevők megvitatták az új intézkedéseket. 1967. április 18-án a Politikai Bizottság Fehér Lajos előterjesztésében megtárgyalta az összefoglaló jelentést a szövetkezetek képviselőinek véleményéről, észrevételeiről. A megyei tanácskozásokon az általános támogatás volt a jellemző. A résztvevők meglelégedéssel fogadták az önálló gazdálkodást elősegítő intézkedéseket, a hitelrendezést. Sürgették azonban a kiegészítő tevékenység új szabályozását, annak kiszélesítését. Javasolták a pusztán közvetítő vállalatok kikapcsolását a kereskedelmi láncból, azt, hogy a szövetkezetek kerüljenek közvetlen kapcsolatba a kereskedelmi partnerekkel. Üdvözölték az állami vállalatok és a termelőszövetkezetek egyenjogúságon alapuló kapcsolatát. Hasonlóképpen általános támogatást kapott az új szövetkezeti törvény tervezete is. A háztáji gazdaság sza-

³² MNL OL. 288.f. 4/83. ő.e.

bályozásával kapcsolatban nem értettek egyet azzal, hogy annak minimális területét törvényben határozzák meg. Az új nyugdíjrendszer bevezetését nagy vívmánynak tekintették, de kifogásolták a szövetkezeti tagokra vonatkozó magasabb nyugdíjkorhatárt, a járadék alacsonyabb összegét, és javasolták, hogy a nyugdíj minimális összege 500 Ft legyen. Széles körű támogatást kapott a szövetkezeti földtulajdon létrehozása, elhangzott az a javaslat, hogy az állami földek eszmei árát a törvényben határozzák meg. Minél szélesebb hatáskört javasoltak az érdekképviselői szervezeteknek, fontos feladatnak tekintették a tagok jogvédelmének biztosítását. Kezdeményezték olyan pénzügyi alap létrehozását is, amelyből támogatást nyújthatnak a fiatalok falusi letelepedéséhez.³³ Ebből a példaszerű felsorolásból is egyértelműen kitűnik, hogy a szövetkezeti vezetők, a küldöttek alapvetően támogatták az új intézkedéseket, az új szabályozást, a véleményekben az egyetértés és a nagy várakozás tükröződött.

Rövid tíz év alatt a magyar agrárpolitika hosszú és változatos utat tett meg. A kezdeti NEP-korszak utáni gyors kollektivizálás, az ezt követő nehézségek, működési zavarok a '60-as évek elején kikényszerítették és egyben felgyorsították az útkeresést. A termelőszövetkezetekben időközben a munkaszervezés és a jövedelemelosztás új formái alakultak ki, ez is erősítette a politikai vezetés azon szándékát, hogy egy, a magyar sajátosságokat jobban tükröző modell alakuljon ki. Ennek jelei már 1963–1964-ben megmutatkoztak, egy kényszerű megtorpanást követően 1966-tól felerősödtek. Ezt a folyamatot végigkövethettük a korszak meghatározó politikai döntéseiben. Ahhoz, hogy ezek a fajsúlyos változások hosszú távon érvényesüljenek, át kellett alakítani a jogi környe-

³³ MNL OL 288.f. (05) 422. ő.e.

zetet, és meg kellett alkotni a magyar modell jogi fundamentát. Ezeket a követelményeket teljesítette az 1967. évi III. törvény a mezőgazdasági termelőszövetkezetekről, valamint az 1967. évi IV. törvény a földtulajdon és a földhasználat továbbfejlesztéséről. Később mindehhez alkotmányos garanciákat teremtettek az 1972-es alkotmányrevízióval. Joggal állapította meg Szabó István: „Minden túlzás nélkül kijelenthető tehát, hogy a magyar mezőgazdaságban az 1960-as évek első felében forradalmi átalakulás zajlott le... Az új gazdasági mechanizmust, amit 1968-ban vezettek be, valójában rajtunk, illetve a mezőgazdaságban próbálták ki.”³⁴

A törvényalkotás folyamatáról

A '60-as évtized elején egyértelművé vált, hogy nincs szinkronban a jogi szabályozás a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tevékenységével, súlyával. A hatályos jogszabályok ekkorra már alkalmatlanok voltak a megváltozott viszonyok hatékony rendezésére. A korábbiakban is említésre került a joganyag rendezetlensége, áttekinthetetlensége. 1945-öt követően a jogterületre vonatkozó első átfogó szabályozást az 1947. évi XI. törvénycikk tartalmazta. Ebben a törvényben valamennyi szövetkezeti típusra állapítottak meg általános szabályokat. A terjedelmes, részletező, alapvetően más társadalmi, gazdasági viszonyokhoz igazodó törvény a gyakorlatban már nem került alkalmazásra, hiszen a hamarosan bekövetkező változások eredményeként az irreálissá vált.

³⁴ Szabó István *Élettája Nádudvartól Nádudvarig*. Szerk. Romsics Ignác. Osiris, Budapest, 2012, 96.

Közel tíz éven át nem született a szövetkezetekkel kapcsolatos magas szintű jogszabály. 1953-ban jelent meg az 1070. (1953/11.02.) számú kormányhatározat, amely a mezőgazdasági termelőszövetkezetek számára kötelező mintaalapszabályt tartalmazta, lényegileg ugyanazon elvek alapján, mint a sztálini kolhoz alapszabály. A Minisztertanács 1956. szeptember 4-i ülésén döntöttek [1088/1956. (IX. 4.) Korm. határozat] egy új, általános szövetkezeti törvény kidolgozásáról. Felkértek egy kodifikációs bizottságot, és 1957 nyarára tervezték a tervezet parlamenti vitáját. A kodifikációs munka a forradalmi események nyomán félbeszakadt, majd 1957 januárjában ugyan folytatódott, de áprilisban a kormány azt levette a napirendről. Az Elnöki Tanács ehelyett két év múltán fogadta el az 1959. évi 7. törvényerejű rendeletet, amelynek tárgyi hatálya csak a mezőgazdasági termelőszövetkezetekre terjed ki. E jogszabályban a tömeges átszervezés törvényes kereteit kívánták biztosítani, rendezték a megalakulás, a tagok esetében a belépés, a vagyonbevitel szabályait. A törvényerejű rendelet a kialakult új viszonyok rendezésére már nem volt alkalmas, nem elősegítője, inkább gátjává vált a változásoknak. A szakirodalomban joggal állapították meg, hogy a törvényerejű rendelet értelmezési lehetőségei kimerültek, a sok alsóbb szintű jogszabály, a bíróságok elvi állásfoglalásai eredményeként szinte áttekinthetetlené vált a mezőgazdasági szövetkezetekre vonatkozó joganyag.³⁵

Az új korszerű szabályozást sürgető politikai igény a Központi Bizottság 1962. március 28–30-i ülésén fogalmazódott meg. Fehér Lajos ennek egyik kezdeményezője volt, kifejtette: „... az új fejlődési vonások és új igények sok esetben indokolják olyan jogszabály, most már hosszabb időszakra szóló

³⁵ Nagy László: Gondolatok az új termelőszövetkezeti törvényről. *Társadalmi Szemle*, 1966/5.

szövetkezeti törvény szükségességét, amelynek tengelyében a szövetkezetek szocialista termelési viszonyainak erősítése, a megszilárdítás fokozottabb követelményei állnak.”³⁶ Az új tervezet 1963 végére elkészült, bevezetését 1964-re vagy 1965-re tervezték, végül is a politikai vezetés ezt a már ismertetett okra hivatkozva elhalasztotta.

1963 végén, a Politikai Bizottság december 10-i ülésén Kádár János „politikai megrendelést adott” a jogalkotás számára, miszerint törvényt kell alkotni a földtulajdon és a földhasználat viszonyairól. Ezzel egyidejűleg rendezni kell a termelőszövetkezeti tagok szociális ellátását, mert a szabályozás hiánya nehezíti a szövetkezetek megszilárdulását, a tagság utánpótlását. Távlati célként meghatározták egy olyan egységes társadalombiztosítási rendszer kialakítását, amely érvényes a szövetkezeti parasztságra is.³⁷

A Földművelésügyi Minisztériumban 1962-től intenzív jogalkotási munka kezdődött, megindult a nagyüzemi gazdálkodás követelményeinek megfelelő, korszerű, átfogó jogszabályok kidolgozása. Így például a növénytermesztésre, az állattenyésztésre, a mezőgazdasági szak- és felsőfokú képzésre vonatkozó szabályozás előkészítése. Az új földjogi kódex kodifikációs feladataira Seres Imre egyetemi docens (ELTE ÁJTK) kapott megbízást. Később a földjogi törvény kidolgozását (1963. szeptember) egybekapcsolták a szövetkezeti törvény előkészítésével.³⁸ A két törvény kodifikációját a Földművelődésügyi Minisztériumban és az Igazságügyi Minisztériumban végezték, az elkészült tervezeteket többször megvitatatta az MSZMP KB Szövetkezetpolitikai Munkaközössége is.

³⁶ MNL OL 288.f. 4/46.47. ő.e. 42.

³⁷ MNL OL 288.f. 5/322. ő.e. 12–13.

³⁸ MNL OL XIX-K-1-b. FM 579.

A jogalkotás folyamatát, a készülő törvények tartalmát alapvetően a párt vezető testületeinek állásfoglalásai határozták meg. A PB 1966. október 4-i, a KB október 13-i ülésén elfogadott dokumentumai, majd az MSZMP IX. kongresszusának határozatai részletes iránymutatást tartalmaztak a törvényalkotás számára. Ez alapvetően megegyezett a jogalkotás pártállami gyakorlatával, azzal a nem lényegtelen eltéréssel, hogy a döntésekben tükröződtek a szövetkezetek működésének tapasztalatai, az új módszerek és eljárások. A földtulajdonról és a földhasználatról készülő törvény várható tartalmát Kádár János foglalta össze a párt IX. kongresszusán. „Szükségesnek látszik egy olyan törvény kidolgozása, amely elvileg lehetővé teszi, hogy a termelőszövetkezetek birtokában lévő föld megfelelő megváltási ár ellenében a termelőszövetkezetek tulajdonába menjen át. Az elgondolás szerint a jelenleg városban élő földtulajdonosoknak kellő időt biztosítva magának kellene elhatároznia, a tsz-be megy-e dolgozni, vagy megváltási ár ellenében felajánlja a földjét. Ugyanezt a jogot biztosítani kell a nem tsz-tag örökösök számára is. A földtulajdonnal rendelkező tsz-tag számára biztosítani kell azt a jogot, hogy időhatár nélkül bármikor maga válaszson, földjáraadékat élvez élete végéig, vagy megváltási ár ellenében a téesz tulajdonába adja a földjét. Ezenkívül lehetővé kell tenni a termelőszövetkezetnek, hogy az általa jelenleg biztosított állami tulajdonú földet – ha igényli – saját tulajdonába vegye át. A rendezést a téesz és a föld név szerinti tulajdonosai szabad és önkéntes megállapodására és elhatározására bízunk.”³⁹ A tömören megfogalmazott alapkoncepció mellett a jogalkotás számára konkrét szabályozási feladatokat is meghatároztak. Így:

³⁹ *Népszabadság*, 1966. november 9.

– a tagsági viszony megszűnése esetén a háztáji föld mértékét meghaladó terület továbbra is a téesz használatában maradjon,

– a külső (nem tag) személyek tulajdonában lévő földet megváltási ár ellenében szövetkezeti tulajdonba kell venni, öt év során egyenlő részletben megváltási ár fizetése ellenében,

– a szövetkezet használatában lévő földet csak a tagok örökölhetik. A nem szövetkezeti tag örökösnek nincs választási lehetősége, öröklés útján nem kerülhet a föld magántulajdonba,

– biztosítani kell, hogy a szövetkezet használatában lévő földről a szövetkezet rendelkezessen, föld kiadására csak a jogszabályban meghatározott esetekben kerülhet sor.⁴⁰

Hasonló részletességgel állást foglaltak a szövetkezetek működésével és gazdálkodásával kapcsolatban is. Ezek a megállapítások a szövetkezeti törvény tartalmában jelentek meg. „A termelőszövetkezetek működésének újbóli szabályozására van szükség. Ennek során az alábbi elvek érvényesüljenek:

– A termelőszövetkezet az önkéntesen társult dolgozók, parasztok átfogó szervezete, amely mint szocialista nagyüzem vállalatszerű gazdálkodást folytat.

– A szövetkezeti tagsági viszonyban jusson kifejezésre a tulajdonosi és egyben munkavállalói jelleg, erősödjék a tagoknak a szövetkezeti tulajdonban és a közös munkában való érdekeltsége. A gazdálkodás alapvető kérdéseiben a tagság döntsön.

– A termelőszövetkezetek vezetésében érvényesüljön a demokratikus centralizmus elve. Később, 1968-ban a *Társadalmi Szemle* hasábjain folytatott vitában Nyers Rezső kétségbe vonta ennek az elvnek a szövetkezeti szférában történő érvé-

⁴⁰ MNL OL. 288.f. 5/406. §.e.

nyesülését. Amellett érvelt, hogy »... a demokratikus centralizmus gyakorlata nem fejezi ki a lényegét annak, ami a gazdasági életben van... ezért csakis az lehet a helyes, hogy a mozgalom kiindulópontjának, önálló szervének a szövetkezeteket tekintjük, és erre az önállóságra épüljön fel föderatív alapon a területi és központi szövetségek hálózata. Sem gazdálkodási, sem mozgalmi vonatkozásban nem lenne helyes a centrális elvet fölébe helyezni a szövetkezeti önállóságnak.«⁴¹ A vitában részt vevők nagy többsége sem tartotta a demokratikus centralizmus elvét alkalmazhatónak a szövetkezetekre.

– A közös gazdaságaik elsődleges fejlesztése mellett a háztáji gazdaságok lehetőségeinek minél teljesebb kihasználására kell törekedni. A közös és a háztáji gazdaságok szerves egységet alkotnak.”

A szabályozás elveinek meghatározása mellett a dokumentumban meghatározták azok érvényesülésének részleteit is. Így a tagsági viszony tartalmára, a pártoló tagság megszüntetésére, a tagok felelősségére, a hatósági, ágazati és felügyeleti feladatokra, a termelőszövetkezetek testületi fórumaira, a háztájira, a szövetkezeti közgyűlés kompetenciájára, az egy személyi vezetők jogállására, a termelőszövetkezetek gazdálkodására, a tagok díjazására, az alapképzésre, a szövetkezetek kiegészítő tevékenységére és ezekre vonatkozó rendelkezések tartalmát.⁴² Ebből következően a törvényelőkészítő kormányzati szervek számára a párt vezető testületei nemcsak a leendő jogszabály elvi kereteit, de ez esetben azok tartalmát is meghatározták.

A két törvény kodifikációs munkálatait a két minisztérium szakmai részlegei végezték. Az előkészítés meglehetősen „kötött pályán” zajlott, hiszen a részletes politikai megren-

⁴¹ *Társadalmi Szemle*, 1968/12. 79–80.

⁴² MNL OL 288.f. 5/406. ő.e. PB ülés 1966. október 4.

deléseket kellett jogszabályi formába önteni. A Földművelési Minisztériumban már 1966. július 6-án elkészült egy javaslat a szabályozás irányelveire. Ennek kiindulópontját az új gazdasági mechanizmus gazdasági, jogi környezete jelentette, így a termelőszövetkezetek üzemi tevékenységét és árukapcsolatait is új módon kellett szabályozni. Hasonlóképpen eltérő szabályozás szükséges a pénzügyi rendszerre, a beruházásokra, a jövedelemelosztásra, az anyagi-műszaki ellátásra, a társadalombiztosítási rendszerre. Át kell alakítani az irányítási rendszert, a külső ellenőrzést, és szét kell választani a gazdasági és hatósági eszközöket. Az új szabályozás kiindulópontja: a termelőszövetkezet olyan önálló gazdasági és társadalmi szervezet (szövetkezeti mezőgazdasági nagyüzem), amely szövetkezeti jelleggel vállalatszerűen gazdálkodik és amely a parasztság átfogó társadalmi szervezete.

Elkerülhetetlenné vált a szövetkezeti földtulajdon és földhasználat szabályozása. A termelőszövetkezet használatában lévő földterület 20%-a kívülállók, 22%-a az állam, 58%-a a tagok tulajdonában volt. A termelőszövetkezetek 9 millió hektáron gazdálkodtak, ebből 7 millió hektár volt magántulajdonban. Az öröklés címén és elvándorlás miatt egyre több föld került kívülállók tulajdonába. Ebből a helyzetből jelentős problémák származtak, és a földjáradék kifizetése a szövetkezetek számára fokozódó anyagi terhet jelentett. Összességében mindezek nyomán instabillá vált a termelőszövetkezetek gazdálkodása.⁴³

A kodifikáció során egyértelmű volt, a két törvény kidolgozását egybe kell kapcsolni. Annál is inkább, mert a KB által kialakított irányelvek szerint a készülő szövetkezeti törvényben a szövetkezetek dinamikusabb, vállalatszerű gazdálko-

⁴³ MNL OL XIX-K-1-b. FM.

dását kell szabályozni, és ez „nem viseli el” a statikus vagy átmeneti földjogi szabályokat. Egyértelmű, hogy a földjogi kérdések jelentős része törvényi szintű szabályozást igényel (Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztály feljegyzései, 1966. október 6.).⁴⁴

A szakmai előkészítés során több olyan észrevételt is megfogalmaztak az igazságügyi tárca szakemberei – elsősorban a földtörvény tervezete kapcsán –, amelyek politikailag is érzékeny részletekre vonatkoztak és tömegeket érintettek. Az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztálya már a kodifikáció kezdetén azt az álláspontot képviselte, hogy a szövetkezeti tag házastársának tulajdonában lévő földet érintetlenül kell hagyni, a házastárs nem tekinthető „klasszikus” értelemben vett kívülállónak, földjük szövetkezeti tulajdonba vétele politikailag káros hatású (IM Törvényelőkészítő Főosztály feljegyzése, 1966. szeptember 17.). Annak az igénye is felmerült, hogy a kívülállók bizonyos csoportjait tekintsék kivételnek, az általános szabálytól eltérően földjük ne kerüljön szövetkezeti tulajdonba. A tsz-taggal együtt élő házastárs, a tag özvegye, az idős tulajdonosok esetében érvényesülhetett volna ez a kivételes rendelkezés. A Szövetkezetpolitikai Munkaközösség, érzékelve a javaslat politikai jelentőségét, azt támogatta (Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Főosztály feljegyzései, 1967. július 26.).⁴⁵ A pártoló tagok helyzetével kapcsolatban (az intézményt utóbb a törvényben megszüntették) az IM kezdeményezte, hogy esetükben földjeik után ugyanolyan térítést kapjanak, mint a szövetkezeti tagok. A kodifikációs bizottság azonban ezt a javaslatot nem fogadta el, így fennmaradt a tulajdonképpen jogellenes különbségtétel. Bizonyos garanciális elemeket tartalmazott az

⁴⁴ MNL OL XIX-E-1-C. 402. doboz.

⁴⁵ MNL OL XIX-E-1-C. 402. doboz.

igazságügyi tárca szakemberei által javasolt új szabály, miszerint a tulajdonosok kapjanak értesítést arról, hogy földjük a törvény hatálya alá tartozik, erről készüljön kimutatás, és azt hozzák nyilvánosságra.

Ezek a példák jól érzékeltetik, nem volt egyszerű feladat a politikai megrendelések jogi formába öntése. Annak biztosítása, hogy a szövetkezeti földtulajdon elsődleges forrása a nem tagok földjének megváltása legyen úgy, hogy érvényesüljön a folyamat önkéntessége, a kodifikáció egyik legnagyobb kihívása volt. Ráadásul a tulajdonelvonás új jogcímét be kellett illeszteni a Ptk. rendszerébe. A rendelkezési jog illetén való korlátozása még a kor laza alkotmányossági követelményeinek is nehezen felelt meg. Ez a konfliktus végigkísérte a politikai és szakmai döntési folyamatot.

A jogalkotási folyamat két új elemére is érdemes felhívni a figyelmet. Az Országgyűlés illetékes bizottságai lehetőséget kaptak arra, hogy még a parlamenti benyújtás előtt megvitathassák a javaslatokat. A jogi, igazgatási és igazságügyi, valamint a mezőgazdasági bizottság augusztus 16-i együttes ülésén megtárgyalta a két törvénytervezetet és azok végrehajtási rendeleteit. A bizottsági ülést követően a kormány augusztus 31-én ismételten megtárgyalta és elfogadta a két törvényjavaslatot, kiegészítette azokat a bizottságok által kezdeményezett 18 módosítással. Ezt követően a két bizottság 1967. szeptember 20-án ismét napirendre vette a törvénytervezeteket. Ez újszerű és hasznos tárgyalási módot jelentett, tartalmilag is előremutató volt, hiszen a törvényjavaslatok és a végrehajtási jogszabályok együttes tárgyalása a jogalkotási eljárás fontos követelménye, a szakbizottságok bevonása a tervezetek tartalmának kialakításába pedig jó lehetőséget biztosított a kormány számára az észrevételek és a gyakorlati tapasztalatok érvényesítésére még a parlamenti benyújtás előtt.

A két bizottság 1967. augusztus 16-i ülésén Dimény Imre miniszter ismertette és indokolta a törvénytervezeteket. A termelőszövetkezeti törvény kapcsán lényegében megismételte a korábbi politikai döntések leglényegesebb elemeit: a gazdaságirányítás reformjából is következő fontos változásokat (a mezőgazdasági nagyüzemek vállalatszerű tevékenysége, a tagok „kettős pozíciója”, a szövetkezetek tevékenységi körének kiszélesítése, gazdasági, pénzügyi önállóságuk stb.). Külön hangsúlyozta a háztáji gazdaságok növekvő szerepét, ami tartós jelenség, hiszen a háztáji árutermelés nélkül nincs zavartalan áruellátás. A földtörvénnyel összefüggésben kiemelte, hogy nem cél a tagi földtulajdon megszüntetése. Elsősorban a kívülállók földtulajdona kerül fokozatosan, a tulajdonosok önkéntes felajánlása alapján szövetkezeti tulajdonba. A Bizottság tagjai aggályokat is megfogalmaztak. Dr. Mátyai Pál hozzászólásában erre utalt: „A földtörvénnyel nekünk politikailag több problémánk lesz, mint a szövetkezeti törvénnyel a közvéleményben... Éppen ezért a törvény preambuluma-
nak 1. bekezdésében röviden meg kell fogalmazni azokat a politikai érdekeket, amelyek ennek a törvénynek a megalkotását szükségessé tették.”⁴⁶

Erdei Ferenc a Mezőgazdasági Bizottság 1967. szeptember 20-i ülésén a földtörvény címének megváltoztatását kezdeményezte. Feltette azt a kérdést, hogy indokolt-e a földtulajdon és a földhasználat továbbfejlesztéséről beszélni. Véleménye szerint egyes marxista teoretikusok nemcsak Kínában, de közelebbi országokban is vitatni fogják, hogy tekinthető-e a szövetkezeti földtulajdon megteremtése valójában továbbfejlesztésnek, szerintük inkább ez visszafejlesztés, hiszen azt a szocialista tulajdon alacsonyabb szintű formájának tekintik. Ez a felfogás

⁴⁶ MO III.: Jogi, Igazgatási, Igazságügyi Bizottság (JIB) 1967–1972; MO III.: Mezőgazdasági Bizottság 1967–1972. 4. 141.

azonban ellentétes a magyar politikai állásponttal, de – tette hozzá – továbbfejlesztésnek tekintik-e azok a magyar parasztok, akiket a törvény érint?⁴⁷ A kérdésből kiérződött Erdei Ferenc aggodalma a törvény fogadtatásával kapcsolatban. Soós Gábor miniszterhelyettes a tervezet eredeti címét támogatta.

Mindemellett Erdei Ferenc mindkét törvényjavaslatot nagyra értékelte: „... én ezt a két javaslatot – mind a kettőt – kivételesen értékes, jelentős és nagy értékű törvényjavaslatnak tartom, mert mindkettőben eredeti dolgok vannak, és a szocialista országok történeti fejlődésének mai szakaszán olyanokat fogalmaztak meg, amiket én még schol nem láttam, és ezt az eredeti megfogalmazást úgy ítélem meg, mind politikai, mind törvényhozói szempontból olyan színvonalon valószínűsíthető, hogy az egészen kiemelkedő.”⁴⁸

Cseterki Lajos a javaslatok történelmi jelentőségét emelte ki: „Történelmi dokumentumokat terjesztünk az Országgyűlés elé... Én is úgy tanultam, hogy a szocialista tulajdon legmagasabb formája az állami köztulajdon, és van egy alacsonyabb szintű tulajdon: a kolhozok közös tulajdona. A mi életünk és a IX. kongresszus ezt elvileg is félreérthetetlenül tisztázta, hogy mi a termelőszövetkezeti tulajdont a szocialista tulajdonnal egyenrangúnak tekintjük, és tulajdonképpen ezt a történelmi tapasztalati tényt igyekszünk most megfogalmazni, a szocializmus építésének magyarországi útja és annak tapasztalatai alapján.”⁴⁹

A két törvényjavaslatot az országgyűlés 1967. szeptember 28-án és 29-én tárgyalta. A vitát az akkori parlamen-

⁴⁷ MO III.: Mezőgazdasági Bizottság 1967–1972. 4.1967. szeptember 20., 32–33.

⁴⁸ Uo.

⁴⁹ MO III.: Mezőgazdasági Bizottság 1967–1972. 4. 83–84.

ti gyakorlattól eltérően rendkívüli érdeklődés kísérte, hiszen előzetesen 34 képviselő jelentkezett szólásra. A miniszteri expozé és a hozzászólások nagy többsége a szövetkezeti törvényhez kapcsolódott, kevesebben foglalkoztak a földtörvény-nyel. Szabó István főként azt hangsúlyozta, hogy a két törvény elfogadásával egyértelművé válik, a termelőszövetkezet nem rövid életű, átmeneti gazdálkodási forma, az állami vállalatokkal egyenjogú komponense a szocialista gazdaságnak. Véleménye szerint a szövetkezeti földtulajdon megteremtése azt eredményezi, hogy a szocialista mezőgazdaság létrehozása végérvényes, megváltoztathatatlan. A törvényjavaslatban a kívülállók számára biztosított egyéves várakozási idő kapcsán jegyezte meg: „Ez a tétel a rendszerünk messzemenő humanizmusáról tanúskodik”.⁵⁰

Erdei Ferenc mindkét javaslatot (miként a parlamenti bizottságok ülésein) úttörő jellegűnek minősítette. Hozzászólásában áttekintette azt a történelmi utat, amely elvezetett a magyar elméletben és gyakorlatban a föld szövetkezeti tulajdonának megteremtéséig. Kezdetben a mezőgazdaság szocialista átszervezését csak a föld nacionalizálása alapján tartották megvalósíthatónak – utalva a szovjet gyakorlatra. Majd, miként Magyarországon is, a paraszti tagság földtulajdonának érintetlenül hagyásával zajlott le a folyamat. A magyar szabályozásának eredetiségét abban látta, hogy az feloldja az egyéni földtulajdon és a közös földhasználat között kialakult ellentmondást. Az új törvény fontos erényének minősítette, hogy az a szövetkezeti földtulajdon törvénybe iktatása mellett rendezi a földre vonatkozó más tulajdonformákat is.⁵¹

Fehér Lajos parlamenti hozzászólásában kettős feladatról beszélt: fejleszteni kell a termelőszövetkezeteket mint a pa-

⁵⁰ *Országgyűlési Napló*, 1967. szeptember 28., 381.

⁵¹ Uo. 395.

rasztoz társulását: „szövetkezetibbé kell tenni a szövetkezeteket”, és erősíteni kell azokat mint nagyüzemeket, korszerű, önálló, vállalatszerű gazdálkodásukat. Felidézte: a szövetkezeti demokrácia új intézményrendszerének kiépítése 1967 tavaszán megindult. A termelőszövetkezetek kongresszusa megválasztotta a Termelőszövetkezetek Országos Tanácsát (más jogállással, szélesebb kompetenciával, mint az elődszervezet), megkezdődött a területi szövetségek megalakítása. Ezek nem szövetkezetek feletti hivatalok, feladatuk elsősorban a kooperáció erősítése, az érdekvédelem, a tagok jogvédelme. Vitáik nem elsősorban az állammal szemben keletkeznek, hanem az állami vállalatokkal, és ezek eredményes rendezéséhez kapnak most a szövetkezetek erősebb pozíciót.

A termelőszövetkezeti földtulajdon megteremtésének ideológiai jelentőségéről szólva hangsúlyozta: „... Ezzel együtt természetesen elesik annak iskolás vitatása is, hogy a szocialista tulajdon állami, össznépi formája-e a »következetes« szocialista tulajdon, a szövetkezeti pedig – legyen mezőgazdasági vagy kisipari – a nem »következetes« kategóriába tartozik. Úgy vélem, a kérdés ilyen módon való felvetése idejét múlta, és a hozzá hasonló dogmatikus filozofálgatást, ha még itt-ott felbukkan, a törvény elfogadása után sürgősen sutba kell vetni.” A törvény végrehajtása kapcsán bizonyos aggályoknak is hangot adott: a törvényes rendezés szem előtt tartja a termelőszövetkezetek, az érintett földtulajdonosok érdekeit is, továbbá a kívülállók esetében a méltányosságot, a tsz-tagok esetében pedig a legszigorúbb önkéntesség érvényesülését. „A megvalósításban mindenféle erőltetés és kampány szigorúan tilos, nincs megengedve.”⁵²

⁵² Uo. 458.

A földtörvény fogadtatásának várható gondjairól egyedülként Györe Sándor képviselő beszélt: „Na, már itt elég sokan dicsérték a földtörvényt... de gondoljunk ennek a végrehajtására. Nagyon széles rétegeket fog ez érinteni, nagyon alapos, széles körű politikai munkát kell majd végezni a végrehajtás megértetésére. Nem olyan egyszerű feladat, mint amilyen egyszerű most beszélni róla. Az emberek százai, ezrei jönnek majd hozzánk gondjaikkal, bajaikkal, problémáikkal, értetlenségeikkel vagy mesterséges értetlenségükkel, szóval nem akarják majd megérteni, és bizony nekünk ezt a dolgot körültekintő szervezőmunkával kell végrehajtani, hogy minél kevesebb sértődöttséget, minél kevesebb nyomot hagyjon az emberekben.”⁵³ A kor parlamenti gyakorlatában szokatlanul őszinte véleménynyilvánításból kitűntek azok a kétértelműségek, amelyekről korábban Nyers Rezső is szólt különböző politikai fórumokon („A parasztoknak ez nem egy nagy adomány, inkább megvágás részükre...”), ugyanez Erdei Ferenc kérdéséből is kitűnt, vajon a parasztok valójában továbbfejlésztésnek érzik-e a szövetkezeti tulajdon törvényesítését?

Ez a tartalmában újszerű, eredeti, a megújulást kifejező döntés tízezrek számára kényszerhelyzetet teremtett, és ennek társadalmi hatásaival a vezetésnek számolnia kellett. 1967. szeptember 29-én az Országgyűlés, három szervezeti jelleghű módosítással, a törvényeket elfogadta.

A szabályozás jelentőségét az is tükrözi, hogy a Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium Igazgatási Főosztálya a Termelőszövetkezetek Országos Tanácsával együttesen külön munkatervet készített a bel- és külföldi közvélemény tájékoztatására. Ez szokatlan, új elem, a rádió idegen nyelvű szerkesztőségei, az idegen nyelvű folyóiratok, a *Nemzetközi*

⁵³ Uo. 446.

Mezőgazdasági Szemle részletes információkat kapott a két új törvényről. A francia nyelvű fordítást a *Review of Contemporary Law* című szakmai folyóiratban publikálták (a folyóirat a Demokratikus Jogászok Nemzetközi Szövetségének kiadásában jelent meg). Emellett részletesen informálták a követségeket is.⁵⁴

Az új szabályozás társadalmi, politikai, gazdasági hatásai korszakos jelentőségűeknek bizonyultak. Két évtizedre meghatározták a magyar mezőgazdaság fejlődését, és befolyásolták a társadalom egészének változásait. Jogilag megalapozták a magyar modell létét és hosszú távú működését. A most már törvényi alapokra épülő rendszer legjellegzetesebb vonásainak vizsgálata alapján joggal állíthatjuk, a többi szocialista ország gyakorlatához viszonyítva Magyarországon egy egyedülálló rendszer alakult ki. Hatékonysága azzal is magyarázható, hogy a törvények, miként Erdei Ferenc nevezte „kollektív alkotások” voltak, tartalmazták azokat a megoldásokat és helyi kezdeményezéseket, amelyek évek során a magyar viszonyokhoz és adottságokhoz igazodva, eredményesebbnek bizonyultak, és egyben messze távolodtak a klaszszikus kolhozformától.

A gazdaságpolitikai döntések hatásai és az új törvényi szabályozás alapján, álláspontom szerint, a modell lényegét négy alapvető sajátosság határozta meg. Ezek sorában elsőként kell emlitenünk az egész rendszerre kiható jelentősége okán a termelőszövetkezeti tulajdon, földtulajdon törvényi elismerését, másodikként a termelőszövetkezetek egyenjogúsítását, harmadikként ezzel szoros összefüggésben a termelőszövetkezetek érdekképviselőinek és érdekvédelmének új felfogású szabályozását, és végezetül az előzőekhez áttételesebben

⁵⁴ MNL OL XIX-K-1-b. 619. MÉM Igazgatási és Jogi Főosztály, 1967. október 16.

kapcsolódó „visszaintegrálódást” a nemzetközi mezőgazdasági együttműködésbe.

A termelőszövetkezeti földtulajdon elismerése

A korábbiakban már szó esett arról, hogy a szocializmusban létező tulajdonformák kapcsán a magyar párt vezetése a hatvanas évek közepén jelentős korrekciókat fogadott el. Elutasította a társadalmi tulajdon két formája, az állami és a szövetkezeti tulajdon közötti különbségtételt. Miként azt is elvetette, hogy az állami tulajdon következetesen szocialista jellegének deklarálása mellett a szövetkezeti tulajdon olyan alsóbb rendű forma, amely kevésbé szocialista, így fejlődési perspektívája nem lehet más, mint az össznépi (állami) tulajdonná történő átalakulása.

A társadalmi tulajdon két formája közötti hierarchia ideológiai dogmaként történő érvényesülése a kollektivizálás szovjet gyakorlatához kötődött, amelyet a föld nacionalizálása alapján hajtottak végre. Magyarországon a szövetkeztetés ettől eltérő módon történt, a magántulajdonban lévő földterületeken valósult meg a közösségi földhasználat. A szakítás a Szovjetunióban és a szocialista országokban (Kína kivételével) általánosan elfogadott ideológiai tétellel, a szocialista tulajdonformák „egyenjogúsítása” korszakos fordulatot eredményezett. (A változást, amelyet hosszú vita előzött meg, az MSZMP 1966. november 28.–december 3. között tartott IX. kongresszusán szentesítették.)

Mindennek politikai jelentőségét jól érzékelteti, hogy Brezsnyev 1967. szeptemberi budapesti látogatása során Kádár János szükségesnek tartotta, hogy a főtitkárnak részlete-

sen elmagyarázza a földtulajdon szabályozására készülő új törvényt. A tájékoztatást azzal kezdte, hogy a termelőszövetkezeti földtulajdon megteremtése egyben a szocialista termelési viszonyok továbbfejlesztését eredményezi. „Mert tudvalévő, hogy a mezőgazdaság szocialista átszervezése egy sor szocialista országban megtörtént, de a földtulajdon csak a Szovjetunióban volt rendezve, ahol nacionalizálták a földet – nálunk homályban maradt. És mi úgy gondoltuk, hogy ezt rendezni kell, és a kongresszus állást is foglalt ebben a kérdésben, mégpedig oly módon, hogy mi a földet nem nacionalizálhatjuk, mert ez politikailag nem tűnik célszerűnek, de úgy foglaltunk állást, hogy az állami tulajdon mellett, ami megvan, a földterületek 15%-a nálunk állami tulajdonban van. Mi szocialista tulajdonba fogadjuk el a termelőszövetkezetek tulajdonában lévő földet. Ez a kongresszus elvi döntése, ez már az egész magyar közvéleményben meg lett vitatva, és még ebben a hónapban az Országgyűlés összeül, és szövetkezeti törvényt és földtörvényt fog hozni, amely ezt a kérdést törvényesen megoldja... Most egyébként azt gondoljuk, hogy ez még a szövetkezeteket is fogja erősíteni, mert lesz saját földtulajdonuk, és ezt már soha többé nem teheti vitásá senki.”⁵⁵ Hasonlóképpen részletesen ismertette Kádár János a termelőszövetkezeti tagok társadalombiztosítási rendszerének átalakítását, annak közelítését az ipari munkásokra és alkalmazottakra érvényes szabályokhoz. Arra is utalt, hogy „... a kérdés napirendre tűzése politikailag nagyon jó hatást váltott ki, és bizonyos kapcsolat van a mi számunkra a földtulajdon és e között”.⁵⁶ Ebből is világossá vált, hogy a földtörvény által kiváltott negatív hatásokat a politikai vezetés a

⁵⁵ Földes György: *Kádár János külpolitikája és nemzetközi tárgyalásai*, II. Napvilág Kiadó, Budapest, 2015, 234–235.

⁵⁶ Uo. 237.

társadalombiztosítás kiterjesztésével kívánta mérsékelni. Az SZKP főtitkára a tájékoztató kapcsán nem kezdeményezett vitát. Véleményét akként összegezte: „Egyes kérdések a mi építő munkánkban közösek, azt lehet mondani egyes kérdések sajátosságosak. Valószínű ezt a belső helyzet, a gazdaság helyzete határozza meg. A tájékoztatás semmiféle vitára nem ad alkalmat, csak megelégedettséggel fogadhatjuk.”⁵⁷ A nyilatkozat alapján úgy tűnik, a szovjet vezetés tudomásul vette, hogy Magyarországon az átfogó gazdasági reform kerekei között egy olyan új modell kialakításán dolgoznak, amely alapjaiban különbözik a Szovjetunió és más szocialista országok szövetkezeteitől. Ez a megállapítás különösen helytálló a termelőszövetkezeti földtulajdonra, amely teljességében új konstrukciót jelentett, és eltért az általános gyakorlattól.

A szovjet alkotmányjogi és kolhozjogi szabályozásban kezdettől fogva az a felfogás érvényesült, hogy a kolhoztulajdon ugyan kollektív jellegű, de az állami tulajdonhoz viszonyítottnak a társadalmassítás alacsony szintjén áll, bár csoporttulajdonnak minősül, de nem tekinthető össznépi tulajdonnak. Emellett a föld, a nacionalizálásból következően – ez sarkalatos elvként érvényesült évtizedeken keresztül – kizárólag állami tulajdonnak minősült. Ezt deklarálták a Szovjetunió különböző alkotmányaiban.

A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének 1936-os Alkotmányában akként rendelkeztek:

5. cikk: „A Szovjetunióban a szocialista tulajdon formája vagy állami tulajdon (össznépi vagyon), vagy szövetkezeti, kolhoztulajdon (egyes kolhozok tulajdona, szövetkezeti egységek tulajdona).”

⁵⁷ Uo. 246.

6. cikk: „A föld... az állam által szervezett mezőgazdasági nagyüzemek (szovhozok, gép- és traktorállomások) állami tulajdon, azaz össznépi vagyon.”

8. cikk: „A kolhozok által elfoglalt föld azok ingyenes és tartós, azaz örökre szóló használatba kerül.”

Az 1936-os szabályozástól nem sokban tértek el az 1977-es szovjet Alkotmány rendelkezései:

11. cikk: „... az állam kizárólagos tulajdona a föld... állami tulajdonban vannak a mezőgazdaság alapvető termelési eszközei.”

12. cikk: „A kolhozok és más szövetkezeti szervezetek, valamint egyesületek tulajdonában vannak azok a termelési eszközök és egyéb vagyontárgyak, amelyek szabályzataikban meghatározott feladatok teljesítéséhez szükségesek.

A kolhozoknak a birtokukban lévő földet ingyenes és határidőhöz nem kötött használatra adják át.

Az állam elősegíti a kolhoz-szövetkezeti tulajdon fejlesztését és az állami tulajdonhoz való közelítését.”

Új eleme az alkotmányos szabályozásnak a háztáji gazdálkodásra vonatkozó rendelkezés:

13. cikk: „Az állampolgárok használatában lehetnek telkek, melyeket a törvény által megszabott módon háztáji gazdálkodás (beleértve a jószág- és baromfitartást), kertészkedés és zöldségtermelés... céljából bocsátanak rendelkezésükre. Az állam és a kolhozok segítenek az állampolgároknak a háztáji gazdálkodásban.”⁵⁸

Azért is érdemes áttekinteni a vonatkozó szovjet alkotmányos tételeket, mert ebből egyértelműen kitűnik, hogy a szovjet felfogásban és gyakorlatban nemcsak a harmincas években, de még a hetvenes évtized második felében is (ennek

⁵⁸ *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai*. KJK, Budapest, 1982, 201., 236–237.

hatására a többi szocialista országban is) a szövetkezeti tulajdont olyan rövid távra létjogosult csoporttulajdonként értelmezték, amelynek egyedüli perspektívája már rövid távon is a fejlettebb tulajdoni formát jelentő állami tulajdonba történő beolvadás. Így ez a folyamat vezethet el az egységes, össznépi-társadalmi tulajdon kialakulásához. Emellett változatlanul fennmaradt a föld kizárólagos állami tulajdona.

Ezzel a koncepcióval szakított a magyar politikai vezetés, amikor is elismerte a szövetkezeti tulajdont, azt egyenjogúsította az állami tulajdonnal, és megteremtette a szövetkezeti földtulajdon kialakulásának lehetőségét. Mindez az 1967-es törvényi rendezés mellett az 1972-es alkotmányrevízió során alkotmányos garanciát is kapott, miszerint a Magyar Népköztársaság védi és fejleszti a föld szövetkezeti szocialista tulajdonát [10. § (3) bek.].

Magyarországon a szövetkezetesítés a korlátozott paraszti földtulajdon alapján indult el. Ennek fenntartása mellett alakult ki a föld közös szövetkezeti használata. Ez a földterület kiegészült az állami tulajdonban lévő, a szövetkezetek használatába átengedett külterületi földekkel. 1957 után megnyílt annak lehetősége, hogy az állami tulajdonban lévő belterületi földeket az állampolgárok adásvétel útján megszerezzék. Így az állami belterületi földek személyi tulajdonná alakulhattak át. Ennek következtében a mezőgazdasági termelőszövetkezetek az áruforgalom keretei között szerezhettek meg belterületi földeket közös gazdasági célokra. Jogképességük tehát kiterjedt a személyi tulajdonban lévő belterületi földek magánszemélyektől történő megszerzésére. Ezt az akkori jogi szabályozás elismerte, az ilyen földterületeket a termelőszövetkezetek nevére telekkönyvezték. Ezt tekinthetjük a termelőszövetkezeti földtulajdon kialakulásához vezető első lépésnek.

A szövetkezeti tulajdon körének kiszélesedését eredményezte, 1964-ben, a gépállomások felszámolását követően, azok gépi eszközeit átadták a szövetkezeteknek. Az egybefonódó politikai és gazdasági érdekek ekkor már szükségessé tették, hogy a külterületi földek tulajdoni és használati viszonyai egyértelműen rendeződjenek. Jogilag is egyértelművé váljon, hogy a közös szövetkezeti használatban lévő külterületi föld semmilyen jogcímen abból ne kerülhessen ki. Ily módon megerősödjön a termelőszövetkezetek gazdasági önállósága, a földnek mint termelőeszköznek zavartalan, tartós használata. Ez a magyar mezőgazdaság fejlődése szempontjából új szellemiségű és új távlatokat megteremtő lépés volt. Joggal állapította meg Seres Imre a földtörvény koncepciójának egyik kidolgozójaként: „Tudomásom szerint azonban még eddig egyetlen európai szocialista államban sem oldották meg formailag sem állami, sem pedig termelőszövetkezeti társadalmi tulajdoni szinten a termelőszövetkezetbe bevitt olyan paraszti földmagántulajdon társadalmasítását, amelyet a mezőgazdaság tömeges kollektivizálása idején meghagytak a termelőszövetkezeti tagok, illetőleg általában az állampolgárok tulajdonában.”⁵⁹

A földtörvény elfogadásával megváltozott a mezőgazdasági ingatlanok személyi tulajdonára vonatkozó szabályozás is, míg a Polgári Törvénykönyvben ezt a tulajdoni formát a szövetkezeti keretekhez kapcsolták és a szövetkezeti tagok háztáji földjére ismerték el, az új törvényben ezt függetlenítették a tagsági viszonytól, és a föld személyi tulajdonát általános állampolgári jogként ismerték el. Ezzel a lehetséges tulajdonosi kör jelentősen kibővült. A személyi földtulajdon tárgyát azonban körülhatárolták a törvényben, az csak

⁵⁹ Seres Imre: A termelőszövetkezeti földtulajdon kialakulásáról. *Jogtudományi Közlemény*, 1967, március–április, 57.

a nagyüzemi termelésbe be nem vonható területeken, meghatározott maximális mértékben alakulhatott ki, gyakorlatilag a belterületi földeken és a zártkertekben jöhetett létre.⁶⁰ Így teljessé vált a földre vonatkozó tulajdonformák köre, az állami és szövetkezeti mellett a községi, a személyi és a magántulajdon formái.

A szövetkezeti tulajdon konstituálása messzire vezető hatásokat váltott ki. A tagság tulajdonosi pozíciója, ellenőrző és részvételi jogosítványai formálták tartalmassá a köztulajdont. A vezetés felelőssége a rábízott vagyon alapján a gazdálkodás irányának meghatározása, a jövedelmezőség biztosítása mellett kiterjedt a falusi lakosság igényeinek figyelembevételére, a település fejlesztésére. A közös tulajdon tehát megalapozta azt a sorsközösséget, amelyben a vezető és a tsz-tag, a falu lakói „együtt sírtak, együtt nevettek”. Ezek a hatások és összefüggések a társadalmi tulajdon állami formájánál így nem alakulhattak ki; a dolgozók tulajdonosi minősége nem vált ténylegesen befolyásoló, meghatározó tényezőjévé a termelési folyamatoknak.

A termelőszövetkezetek egyenjogúsítása

A politikai döntések és a törvényi szabályozás eredményeként alapjaiban megváltozott az állam és a termelőszövetkezetek viszonya. Ebben az átalakulásban döntő szerepe volt a tulajdonosi pozíció megerősödésének, a szövetkezeti önállóság érvényesülésének, a szövetkezetek és az állami vállalatok, intézmények egyenjogúsításának. A termelőszövetkezet fogal-

⁶⁰ Szép György: Új mezőgazdasági törvényeink. *Magyar Jogi*, 1967, október.

mának törvényi meghatározása szerint az olyan mezőgazdasági nagyüzem, amely az önálló elszámolás elve alapján, vállalati jellegű tevékenységet folytat. Az önállóság tartalmát az határozza meg, hogy a szövetkezet gazdái a tagok, így az állami irányítás nem jelentheti a szövetkezetek tagjaival és vagyonával történő rendelkezést. A megindult reformfolyamatokból szükségképpen következett az állam és a termelőszövetkezetek korábbi kapcsolatának revíziója. Az állam ebben az összefüggésben nem csak a végrehajtó hatalmat birtokló állami szerveket jelenti, a kapcsolat domináns tényezői a különböző helyi szervek, az állami felvásárló, értékesítő szervezetek, a bankok, azok helyi fiókjai stb. Ezek a szervezetek, intézmények közvetítették az állam dominanciáját, érvényesítették a dirigista gyakorlatot. Ennek egyik jellegzetes megnyilvánulása az a tájékoztató, amelyet a Békés Megyei Tanács küldött ki 1966 januárjában a tanácstagok számára. A községi tanácsok szerepe, feladatai a termelőszövetkezetek irányításában címmel. Önmagában már a cím is árulkodó, hiszen milyen jogalapja lehet a községi tanács irányító feladatainak a termelőszövetkezetek kapcsán? A teendők között olyan feladatokat határoztak meg, mint például: „A tervfeladatokról a termelőszövetkezet vezetői tájékoztassák a községi tanácsot, a tanácstagok saját maguk is felelősséget vállalnak a termelőszövetkezet terveinek teljesítéséért, vagy a községi tanács vagy annak végrehajtó bizottsága minden esztendőben vizsgálta meg a termelőszövetkezet szociális és kulturális alapjának felhasználását, gondoskodik arról, hogy a termelőszövetkezeti tagok felvétele, a tagsági viszony megszüntetése, vagy a tag kizárása a törvényesség tiszteletben tartásával történjék.”⁶¹ Mindebből kitűnik, hogy a jogalap nélkül kiterjesztő értelme-

⁶¹ MNL OL XIX-K-1-b. 572. 10–11.

zéssel a szövetkezetek önállóságát súlyosan sértve még 1966 elején is miként avatkozhattak be a szövetkezet tevékenységébe, belső életébe a különböző állami szervek.

Az állami szervek és a termelőszövetkezetek viszonyának ellentmondásait Donáth Ferenc abban látta, hogy az állam irányítása alá vonta a termelőszövetkezeteket (bár nem volt tulajdonos), rendelkezett a mezőgazdasági termelésről és termékekről, de nem volt képes az állami központi béralapból úgy javadalmazni a termelőszövetkezetekben dolgozókat, mint az állami vállalatok alkalmazottait, munkásait. Az ebből keletkező súlyos konfliktust fel kellett oldani. Ennek egyik lehetséges iránya a csoporttulajdon államivá történő átalakítása, miként a szovjet kolhozok szovhozosítása a hatvanas évek elején. A másik út, amelyet Magyarország választott, a ténylegesen funkcionáló szövetkezeti tulajdon megteremtése, a vállalatyszerűen és jövedelmezően gazdálkodó önálló és az állami vállalatokkal egyenjogú termelőszövetkezetek kifejlesztése. Mindebből szükségszerűen következett az állam és a termelőszövetkezetek kapcsolatának revíziója.⁶²

Hosszú időszakon keresztül az állami irányítás lényege az utasítás volt, egyoldalúan rendelték el az állami szervek a termelési mutatókat, döntöttek a hitelek, a gépek elosztásáról, és alacsony áron elvonták a termékeket. Később az elvonás helyébe a szerződéses kötelezettség lépett. Az állami irányítás legfontosabb eszköze pedig továbbra is az utasítás maradt.

Ez a gyakorlat azonban változott, a közvetlen állami beavatkozást felváltotta a gazdasági befolyásolás eszközrendszere, a tervezés, az árpolitika és az anyagi érdekelttség érvényesülése. Kiszélesedett a szövetkezetek önálló döntési kompetenciája. 1966-ban megszűnt a járási tanácsok terv-

⁶² Donáth Ferenc: *Reform és forradalom*, i.m.

lebontó és jóváhagyó funkciója. Ezt követően a szövetkezetek, a szaktanácsadói rendszer támogatásával, önállóan alakították ki terveiket.

A gazdaságirányítási reform előkészítése során további fontos intézkedések történtek a mezőgazdasági nagyüzemek önállóságának megteremtése érdekében:

- 1966. január 1-jétől emelkedtek a felvásárlási árak, újraértékelték az állóeszközöket, bevezették a gépek amortizációját, tovább fejlesztették a szerződéskötési rendszert.

- Rendezték a termelőszövetkezetek hiteleit annak érdekében, hogy képesek legyenek azok törlesztésére. Kialakították az álló- és forgóeszközalapok rendszerét. Elősegítették az önálló gazdálkodás pénzügyi alapjainak megteremtését.

- Átalakult az áruértékesítési és beruházási rendszer, megszűnt ebben a folyamatban a tanácsi közvetítés. A termelőszövetkezetek közvetlenül a felvásárlási szervezetekkel állapodhattak meg.

- Kibővítették a szövetkezetek tevékenységi körét, ami jelentősen megnövelte jövedelmüket, ez olyan területekre is kiterjedhetett, ahol korábban csak az állami szektor volt jelen.

- Megnyílt a vállalatalapítás, a közös szövetkezeti és állami vállalkozás létrehozásának lehetősége, az alkalmazottak foglalkoztatása.⁶³

Mindezek az intézkedések új alapokra helyezték a termelőszövetkezetek és az állami szervek, intézmények, vállalatok kapcsolatát. Ha nem is szűnt meg teljességében az állami szervek monopolhelyzete, az jelentősen mérséklődött. Az új törvényi szabályozás alapján az állami beavatkozás legális eszköze az állami felügyelet maradt, amely annak vizsgálatára terjedt ki, hogy a termelőszövetkezetek a jogszabályoknak

⁶³ Fehér Lajos: *Sorsfordító évtizedek*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1987, 133–145.

megfelelően működnek-e. Ezt a felügyeleti jogot a miniszter és a szakigazgatási szervek gyakorolhatták. Az általuk hozott határozatok ellen a termelőszövetkezetek az államigazgatási eljárás szabályai szerint fellebbezéssel élhettek.

A gazdasági, pénzügyi intézkedések mellett, amelyek a szövetkezetek önállóságát és egyenjogúsítását szolgálták, felgyorsult a parasztság „társadalmi emancipációja” is. Jelentős változások történtek a szociális, orvosi és gyógyszerellátásban. 1967. január 1-jétől életbe lépett az új nyugdíjrendszer, elérhetővé vált az anyasági segély, fokozatosan bevezették a családi pótlékot is. Felgyorsult annak a politikai célnak a valóra váltása, hogy a parasztság társadalmi, szociális helyzetét közelítsék a munkások és az alkalmazottakéhoz.

A termelőszövetkezetek érdekképviselése, érdekvédelme

A termelőszövetkezetek önállósága és egyenjogúsága szükségképpen együtt járt érdekvédelmük és érdekképviselésük hatékonyabbá válásával. Fehér Lajos kezdeményezése alapján 1966-ban megalakult az MSZMP KB mellett működő Szövetkezetpolitikai Munkaközösség, amely állásfoglalásával a párt agrár- és szövetkezetpolitikáját orientálta. A fórumon többször tárgyalták a termelőszövetkezetek érdekvédelmével kapcsolatos terveket, kezdeményezéseket. Szabó István visszaemlékezése szerint Fehér Lajos a Termelőszövetkezetek Országos Tanácsának létrehozását azzal a céllal kezdeményezte, hogy a szövetkezeteknek, és ezek révén az egész agrárágazatnak legyen egy állandó érdekvédelmi szervezete.

Ez az elgondolás nagyon jól illeszkedett Nyers Rezső és társai mechanizmuskonceptiójához, amelynek a gazdaságirányítás szorosán vett reformján túl eredetileg az érdekek megjelenítésének intézményesítése is része volt – természetesen az egypártrendszer keretein belül. Szabó István önvallomásában elismerte, hogy kezdetben azt feltételezte, hogy a meglévő szervezeti struktúrában ez egy megfelelő mozgástér és cselekvési lehetőség nélküli felesleges intézmény lesz. „Lassan azután megértettem, hogy az egész a párt egyeduralmának korlátozására irányul. Hadd legyen... más érdekképviseléseknek is valami szerepe a döntéshozatalban.”⁶⁴ Szabó István a Termelőszövetkezetek Országos Tanácsának elnökeként munkájával és tekintélyével hozzájárult ahhoz, hogy a testület eredményesen képviselte és védte a magyar agrárium érdekeit.

A Szövetkezetpolitikai Munkaközösség állásfoglalása alapján a termelőszövetkezetek háromelemű érdekképviselési rendszere alakult ki. A területi szövetségek megyei szinten működtek, a nagyobb megyékben több is megalakult (első alkalommal 50 területi szövetség kezdte meg működését). A szövetkezeteket nem terhelte érdekképviselési kényszer, a közgyűlések maguk döntöttek a területi szövetségek létrehozásáról, az egyes szövetkezetek csatlakozásáról vagy kilépéséről. A területi szövetségekben minden tagszövetkezetnek volt képvisellete. A tagszövetkezet nem került alárendelt pozícióba a területi szövetséggel, miként az országos tanács és a területi szövetség között sem alakulhatott ki ilyen jellegű kapcsolat. A területi szövetségek elsődleges feladata a tagszövetkezetek képviselésének, jogvédelmének hatékonyabb ellátása, a kölcsönös szakmai segítség, a tájékoztatás, a képzés megszer-

⁶⁴ Szabó István *életútja*. i.m. 98.

vezése. Önálló, demokratikusan választott szervezetként működtek, és nem láthattak el hatósági feladatokat.

A Termelőszövetkezetek Országos Tanácsát a négyévenként ülésező, a termelőszövetkezetek küldötteiből álló országos kongresszus választotta. A Tanács erőteljes jogosítványokkal rendelkezett. Alapszabálya szerint: „Az Országos Tanács a termelőszövetkezeteket érintő rendelkezések módosítására, valamely kérdés rendezésére tett javaslata ügyében az illetékes miniszter (az országos hatáskörű szerv vezetője) köteles állást foglalni. Ha a miniszter (országos hatáskörű szerv vezetője) a javaslatot nem vagy csak részben fogadja el, az Országos Tanács kérheti a kérdés kormány elé terjesztését, amelyet a miniszter (országos hatáskörű szerv vezetője) nem tagadhat meg. A termelőszövetkezetek működésére, gazdálkodására és szervezetére vonatkozó fontosabb rendelkezések kiadásához, a termelőszövetkezeteket érintő alapvető szerződési feltételek megállapításához az Országos Tanács egyetértése szükséges. A vitás kérdéseket döntés végett a kormány elé kell terjeszteni.”⁶⁵ Az Országos Tanács jogállását az 1967. évi III. törvény ezzel a tartalommal rögzítette:

Joggal állapította meg Sárközy Tamás: „A mezőgazdasági szövetkezetekben a hatvanas évek elejétől számos olyan gazdálkodási forma jelent meg, amelyet korábban kapitalista elemként elítéltek – melléküzemág, szakcsoport, termelőszövetkezeti közös vállalkozások. A mezőgazdasági, illetve szövetkezeti mozgalom volt a magyar korlátozott piacgazdaság húzóereje a hatvanas–hetvenes években, sőt a szövetkezeti

⁶⁵ MNL OL 288.f. 38/3. ő.e. KB Szövetkezetpolitikai Munkaközösség 1967. február 20-i ülése, 13–20.

érdekképviselletekkel – TOT, SZÖVOSZ stb. – megjelenik a legalizált, politikai súllyal is bíró vállalati érdekképviselet.”⁶⁶

A magyar termelőszövetkezeti mozgalom visszaintegrálódása a nemzetközi együttműködésbe

A magyar termelőszövetkezetek sajátos fejlődése, a radikális változások, az elszakadás a kolhozformától új lehetőségeket teremtett Magyarország számára a nemzetközi mezőgazdasági együttműködésben. A törvényi szintű szabályozás ehhez azzal járult hozzá, hogy bizonyította a nemzetközi szervezetek és a külföldi partnerek számára, hogy Magyarországon ez a folyamat tartós, az új modellel hosszú távon lehet számolni, az szilárd jogi fundamentumra épült, nem utolsósorban az új rendszer, elsősorban a termelőszövetkezetekről szóló törvény megfelel a nemzetközileg elfogadott értékeknek és elveknek.

A hatvanas évek elejétől kezdve egyre erősebbé vált a felismerés, hogy a magyar mezőgazdaság fejlődéséhez elengedhetetlenül szükség van a nemzetközi tapasztalatok, elsősorban a nyugat-európai országokban és az Egyesült Államokban kialakult termelési eljárások, rendszerek, a tudományos eredmények hazai alkalmazására. Szabó István így idézte fel ezt az időszakot: „Nyugat-európai tanulmányútjaimról mindig azzal az érzéssel tértem haza, és ennek időszakonként hangot is adtam, hogy le vagyunk maradva. A parasztság létszáma ott már elenyésző volt, majdnem minden munkafolyama-

⁶⁶ Sárközy Tamás: *Magyarország kormányzása, 1978–2012*. Park Könyvkiadó, Budapest, 2012, 110.

tot gépesítettek, s a mezőgazdaságra virágzó feldolgozóipar épült... A magas nemzeti jövedelemből sokkal többet tudtak visszaforgatni a mezőgazdaságba, amelynek dolgozói lényegében ugyanúgy és ugyanolyan körülmények között éltek, mint a társadalom más rétegei. A város és falu közötti különbség ott valóban megszűnőben volt, nálunk még alig mutatkoztak jelei.”⁶⁷

A magyar mezőgazdaság nemzetközi „visszaintegrálódásának” egyik legfontosabb fejleménye Magyarország tagságának helyreállítása az Egyesült Nemzetek Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezetében 1967-ben (FAO). Bár hazánk 1946-tól tagja volt az ENSZ e fontos szakosított szervezetének, de a hidegháború időszakában a tagságunk megszűnt. A magyar kormány 1967. március 23-án döntött a tagság megújításáról. Ezt a kezdeményezést a FAO Konferenciája (a tagállamokból álló irányító testület) 1967 novemberében elfogadta. Ebben a döntésben széles körű nemzetközi elismerés is kifejeződött, hiszen a konferencia működési szabályzata alapján a tagfelvételhez a tagok kétharmadának támogatására van szükség. A FAO céljai, feladatai között számos olyan volt, amelyek a magyar mezőgazdaság fejlődése számára is kedvező feltételeket biztosítottak: a széles körű technikai tanácsadó tevékenység, a tudományos kutatási eredmények megismertetése, az agrármonitoring-rendszer működtetése, a különböző fejlesztési programok támogatása mind-mind új lehetőséget kínáltak Magyarországnak számára.

A nemzetközi együttműködés újabb fontos színtere nyílt meg a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetségébe történő visszatéréssel. Ez a legrégebbi nem kormányzati szervezetek közé tartozik, és alapításától kezdve (1885) Magyarország

⁶⁷ Szabó István *életútja*, i.m. 132–133.

aktív résztvevője volt. Tagságunk 1949-től az ismert körülmények okán szünetelt. A kapcsolat újjáépítése a hatvanas évek második felében, több lépcsőben történt, 1966-ban a Fogyasztási Szövetkezetek Országos Tanácsa, 1968-ban az Ipari Szövetkezetek Országos Tanácsa, majd 1971-ben a Termelőszövetkezetek Országos Tanácsának tagsági viszonya állt helyre. Mindezek kapcsán fontos arra emlékeztetni, hogy a tagfelvételek előtt nemzetközi szakértői csoportok részletesen megvizsgálták, hogy a jelentkező szervezet és annak működése vajon megfelel-e a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége értékeinek és elveinek.⁶⁸ A magyar szervezetek csatlakozása egyben annak az esélyét is megteremtette, hogy a magyar agrár- és szövetkezetpolitikai törekvések az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsában is megjelenhessenek, hiszen a Szövetkezetek Nemzetközi Szövetsége, mint nem kormányzati konzultatív szervezet, állandó résztvevője volt a Tanács üléseinek.

A téma szempontjából nagy jelentőségű az a tény, hogy Magyarország az első hivatalos kapcsolatokat az Európai Gazdasági Közösségekkel a mezőgazdaság területén létesítette. Az együttműködés kezdeti formáit a mezőgazdasági termékekre vonatkozó árgarancia-megállapodások jelentették. E szerint a magyar fél vállalta, hogy a közösségek országaiban az EGK által meghatározott ár alatt nem értékesíti termékeit, és ennek fejében az EGK Bizottsága mentesítést adott az ún. pótlefölözések alól. Az első ilyen árgarancia-megállapodást 1967. június 13-án kötötték bizonyos sertésfajtákra, majd azt kiterjesztették más mezőgazdasági termékekre is. Ezzel nagymértékben javultak Magyarország piacra jutási lehetőségei az Európai Gazdasági Közösségek országai-ban. Számunkra mindennek gazdasági és politikai jelentősé-

⁶⁸ Varga Zsuzsanna: *Modelltranszferek Keletről és Nyugatról*, i. m. 290–292.

ge volt, hiszen így az ország fontos exportbevételekhez jutott, ily módon létrejöttek az első hivatalos kapcsolatok az Európai Közösségek és Magyarország között. Ez politikai értelemben azt eredményezte, hogy Magyarország de facto elismerte az Európai Közösségeket.⁶⁹ Ebben a folyamatban a mezőgazdaságnak tehát úttörő szerepe volt, bebizonyosodott, hogy a magyar termelők is képesek a nyugat-európai piac igényeinek megfelelő termékeket előállítani. Másrészt kedvezően befolyásolta a hazai termelési kultúrát, a technikai-technológiai fejlődést, piacgazdasági impulzusokat és tapasztalatokat nyújtott a magyar szakemberek számára. Mindez hathatósan elősegítette, hogy Magyarországon is meghonosodhassanak az új termelési rendszerek a növénytermesztésben, állattenyésztésben, megjelentek a modern mezőgazdasági gépek, és egyre szélesebb körben alkalmazták a korszerű termelési technológiákat.



Az említett négy összefüggésen túl, a két törvény társadalmi hatása sokkal szélesebb körben érvényesült: a háztáji gazdasági összekapcsolódása a szövetkezeti gazdálkodással, a melléküzemági tevékenység kiszélesedése, a tagok anyagi érdekeltiségének új formái, a szövetkezeti demokrácia intézményeinek megerősítése, és nem utolsósorban a falusi társadalom átalakulása szorosan egybekapcsolódtak a jogilag megalapozott magyar modell életképességével, hatékonyságával. Ez az útvalasztás társadalmilag is visszaigazolódott. Az 1972 után kibontakozó reformellenes hullám okozott ugyan megtorpa-

⁶⁹ *Európai közjog és politika*. Szerk. Kende Tamás, Szűcs Tamás. Osiris, Budapest, 2003, 813.á

násokat, előidézett nem kevés konfliktust, de nem törte meg sem a magyar mezőgazdaság, sem a termelőszövetkezetek fejlődését. Ez a sikeres periódus kitartott a nyolcvanas évtized közepéig, és kiváltotta mind a magyar lakosság elégedettségét, mind a nemzetközi elismerést.

A két törvény pozitív megítélése, társadalmi hatásainak objektív értékelése nem változott a rendszerváltást követően a mértékadó szakmai körökben. Ennek bizonyítására érdemes felidézni az agrárjogi, szövetkezeti jogi egyetemi tankönyvek megállapításait. Ezek szerint a termelőszövetkezeti rendszer jogi megerősítésére a két törvény elfogadásával került sor. A termelőszövetkezeti földtulajdon létrehozása, az állami tulajdonnal történő egyenjogúsítása modellértékű döntés volt. „A szövetkezetek az eddigieknél nagyobb jogi és gazdasági függetlenséghez jutottak, majd az 1968-as új gazdasági mechanizmus keretében adódó lehetőségeket kihasználva – például a melléküzemágak bővítése, a háztáji termelés fokozása stb. – robbanásszerű fejlődést produkáltak.”⁷⁰

Hasonló értékelést tartalmaz a szövetkezeti jog egyetemi tankönyve: „A magyar szövetkezeti modell kialakítása nem vonható össze a szovjet kolhozmodell kiépítésével, az ideológiai célok azonossága ellenére sem. Sajátos magyar jogintézmények alakultak ki – a szövetkezeti közös tulajdon, a háztáji gazdaság, a tartós földhasználat, az átalányelszámlási rendszer, a szövetkezeti szakcsoport, a tagsági megállapodás – mindezek csírái a későbbiekben kialakuló piaci viszonyoknak.” A magyar modell így a nemzeti sajátosságok érvényesítésében nagyobb mozgásteret vívott ki, mint más szocialista országok. „Így történhetett, hogy az ideológiai célokból erőszakkal létrehozott szövetkezetek már a rend-

⁷⁰ *Agrárjog*. Szerk. Hegyes Péter. SZTE-ÁJK–JATEPress, Szeged, 2011, 40.

szerváltást megelőzően a magyar gazdaságirányítási reform keretében olyan tudományosan is megalapozott gazdasági, politikai, jogi átalakuláson estek át, ami egyedülálló önállóságot, önkormányzatot, érdekvédelmet, a tulajdonnal való szabad rendelkezést, a tagsági viszony keretében működtetett egyéni gazdálkodást, más szóval, vállalkozásszerű fejlődést tett lehetővé... az állami beavatkozás fokozatos visszaszorulása, a szövetkezeti gazdaságok közötti társulási szabadság kialakulása, a szövetkezeti jogi szabályozás eredményeként jött létre.”⁷¹

Mindezek alapján joggal tehetjük fel tehát a kérdést: ennek a sikeres modellnek a piacgazdaság viszonyai között is alkalmazható elemei vajon miért nem működhettek tovább a kilencvenes évektől?

Eredeti megjelenés: Közjogi Szemle, 2022/3.

⁷¹ Sárközy Tamás: *Szövetkezeti jog – Gazdasági törvények kommentárjai*. HVG Orac, Budapest, 2007, 9

ALKOTMÁNYREVÍZIÓ: 1972

Kitörési kísérlet vagy korrekciós próbálkozás?

A magyar alkotmányjog történetében az 1956-ot követő időszakot joggal tekinthetjük lényeges változásoktól mentes, nem túl mozgalmas periódusnak. A hatvanas–hetvenes években a gazdaságban, a gazdaságirányításban végbement változások azonban erősítették azt a várakozást, hogy annak hatásai kiterjedhetnek a politikai szférára, az alkotmányos berendezkedésre is. Közel tízesztendőś előkészítő munkát követően, a Magyar Országgyűlés 1972 áprilisában fogadta el az 1949-es Alkotmány átfogó módosítását. Ez tartalmában elmaradt a gazdaságirányítási rendszer reformjának jelentőségétől, és bár csupán részben felelt meg a szakmai igényeknek, hatásaiiban mégsem tekinthető jelentéktelen epizódnak a korszak alkotmányfejlődésében. Milyen politikai környezetben, milyen korlátok között formálódott az alkotmánymódosítás? Milyen kompromisszumok befolyásolták a tartalmát, és milyen elemei váltottak ki hatást a későbbiekben? Minősíthetjük-e ezt egy kitörési kísérletnek, vagy „csupán” kis progresszív lépések alkotmányos kifejeződésének? Az írásban elsősorban ezekre a kérdésekre szeretnék választ adni.

A magyar jogrendszer változásairól

A magyar jogrendszer a második világháborút követően több szakaszban radikálisan átalakult. Az első periódusban,

1949-ig a változások még nem törték át a polgári demokratikus államberendezkedés hagyományos jogi megoldásait. 1945-től több lépésben kiiktatták a feudális elemeket.

Az 1946. I. tc. Magyarország államformájának rendezéséről bel- és külpolitikai okokból egyaránt elodázhatatlan feladat volt. Ez a kormányzati szerkezet új rendszerét alakította ki, megteremtette a köztársasági elnök intézményét, a parlamentáris rendszerhez illeszkedő szűk jogkörrel, az elnök parlamenti választásával. Jogtörténeti jelentőségű, hogy a törvény preambulumban Magyarországon először deklarálták az emberi jogokat. A konstrukció időtállóságát bizonyítja, hogy az 1989/90-ben mintaként szolgált a köztársasági elnöki intézmény újraszabályozásához.

A '40-es évtized végén végbement politikai változások hatására teljességében átalakult a politikai rendszer, és ennek nyomán az alkotmányos berendezkedés. Magyarország volt az első kelet-közép-európai ország, ahol az 1936-os szovjet alkotmány mintájára lényegében átvették a szovjet államszervezeti modellt, szélesebb értelemben a teljes politikai rendszert. Ezzel felszámolták a polgári demokratikus értékeket, kiiktatták a magyar közjogi hagyományokat és a felszabadulást követő néhány év alatt kialakult hagyományokat.¹

1947/48-ig a hatalomra törő kommunista párt programjában és politikájában erőteljes hangsúlyt kaptak a népi államiság, a népi önkormányzat gondolatának megfelelő intézmények, felsejlett annak lehetősége, hogy a viszonylag békés, a népi demokratikus átmenet sajátosságait tükröző szocialista típusú alkotmány váltsa fel a történelmi alkotmányt. A fordulat a Tájékoztató Iroda 1948. júniusi bukaresti határozata után következett be. A folyamatot részletesen ele-

¹ Schmidt Péter: Negyven év alkotmányfejlődéséhez. *Állam és Igazgatás*, 1989/4. 289–306.

mezte Kovács István akadémikus 1988-ban közzétett tanulmányában.² „Néhány hónap alatt »a népi alkotmányosság« nyomai is kiszorultak az Alkotmánnyal kapcsolatos hivatalos gondolkodásból.”³ Az a felfogás vált uralkodóvá, hogy a népi demokratikus út a szocialista államfejlődés alacsonyabb lépcsőfoka, ennél fogva minél gyorsabban át kell venni a magasabb kategóriába sorolt szovjet forma megoldásait. Az 1949-es Alkotmány rövid ideig tartó előkészítésének egyik szakértő résztvevője szerint a politikai vezetést nem az alkotmánytervezet szakmai, politikai indokolása érdekelte elsősorban, főként azokat az eltéréseket kellett megmagyarázni, ahol az alkotmányszöveg különbözött az 1936-os szovjet Alkotmánytól.⁴

Az 1949-es Alkotmány nem az akkor létező intézményeket rögzítette, kifejezetten programjellegű elemeket tartalmazott, és elsősorban deklaratív és legitimációs funkciója érvényesült. Az államszervezet felépítésében szakítottak a polgári alkotmányosság intézményeivel és értékeivel, a parlament tevékenysége üres formalitássá vált. Megszűntek az ellenőrző mechanizmusok, háttérbe szorult az alkotmányosság gondolata, a szocialista jogcsalád általános vonásai az átalakuló magyar jogrendszerben is megjelentek. Ezek a jegyek azonban a korszak különböző periódusaiban változó intenzitással és a jogrendszer különböző ágaiban eltérő módon érvényesültek. Sem a jogi gondolkodásban, sem a jogi oktatásban, de a tételes joganyagban sem szakadt meg teljességgel a korábbi korszakokkal összekötő kontinuitás.

² Kovács István: *A Magyar Népköztársaság Alkotmányának fejlődése és az új Alkotmány*. Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1988.

³ Uo. 61.

⁴ Törékeny Alkotmány (Szabó Imre akadémikus visszaemlékezése). *Élet és Irodalom*, 1987. október 9. 7.

Az 1949-es szovjet mintára készült Alkotmány elvágta a kötelékeket az európai alkotmányos értékekkel, és meggyengítette az alkotmányosság gondolatát, követelményeinek érvényesülését. Mindez azonban nem azt eredményezte, hogy a korszak magyar jogi gondolkodásában ne maradt volna fenn az alkotmányosság igénye. Ez különösen jól nyomon követhető az alkotmányvédelemmel kapcsolatos szakmai anyagokban, különböző tervezetekben. A magyar alkotmányjogi szakirodalomban már a hatvanas évek elejétől érveltek a tudomány képviselői a jogalkotás alkotmányos ellenőrzésének megteremtése mellett. Álláspontjukat a politikai fórumokon is kifejtették.⁵

Sajátos kétarcúság alakult ki a politikai és a szakmai gyakorlatban. Míg a gazdaságirányítási rendszer reformjának előkészítő szakaszában számos tabunak számító elvvel és gyakorlattal szakítottak, addig a politikai rendszer – beleértve az alkotmányos berendezkedést is – fő elemeiben (egypártrendszer, a párt vezető szerepe, a hatalom egysége stb.) sérthetetlennek bizonyult. Ugyanakkor a politikai vezetés gyakran ösztönzött olyan tudományos kutatásokat, amelyek kritikusan elemezték az alkotmányos berendezkedést, bár azok rendre visszhang nélkül maradtak, és csak igen korlátozott körben válhattak ismertté.⁶

Az 1960-as években Magyarországon is újraindultak a jogi összehasonlító tanulmányok, a „burzsoá jog” alaposabb tanulmányozása lehetővé vált. Ezzel új lehetőségek nyíltak meg a nemzetközi tudományos együttműködés előtt. Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében 1963 decemberében meg-

⁵ Bihari Ottó hozzászólása az MSZMP X. kongresszusán, 1970. november 26. MNL OL M-KS 288. f. 3/65. ő. e. 504–509.

⁶ *Egy Alkotmány-előkészítés dokumentumai*. Szerk.: Kilényi Géza. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991, 6.

kezdte munkáját a Jogösszehasonlító Osztály.⁷ A hivatalos felszín alatt a különböző periódusokban eltérő súllyal, eltérő módon, de fennmaradt a demokratikus alkotmányosság elvei és intézményei alkalmazásának igénye, természetesen az akkor kialakult rendszer keretei között. Ehhez fontos adalékokkal szolgálhat az időszak államelméleti és alkotmányjogi szakirodalmának áttekintése. Ennek elemzése azonban meghaladja a tanulmány kereteit.

Az 1949-es Alkotmányt az 1972-es átfogó reformig tizenhárom alkalommal módosították. Míg 1949 és 1957 között tizenegy módosítást fogadtak el, addig 1957 és 1972 között mindössze kettőt. Az előbbiek jórészt formai változtatásokat eredményeztek. A gyakori módosítás egyik jogtechnikai oka az volt, hogy az Alkotmány tartalmazta a minisztériumok felsorolását, így a kormányzati szerkezet változásai egyben kikényszerítették az Alkotmány módosítását. (1950 és 1956 között kilenc alkalommal változott a minisztériumi struktúra, ami egyben alkotmánymódosítással is járt.) Ezt követően az 1957. évi II. törvény alapján a minisztériumok felsorolásáról nem az Alkotmány, hanem külön törvény rendelkezett.

A módosítások az alkotmányos berendezkedés alapvető elveit és intézményeit nem érintették. Ettől eltérően értékelik az alkotmányjogi szakirodalomban „Az országgyűlés és az országgyűlési képviselők munkájáról” szóló 1956. évi 1. sz. országgyűlési határozatot. Ebben elsősorban az országgyűlés szerepét kívánták erősíteni a törvényhozásban, és egyben korlátozni az Elnöki Tanács törvényalkotó tevékenységét. A határozatban megfogalmazott feladatok és azok végrehajtása már joggal vetette fel az alkotmánymódosítás szükségességét, és ez már némiképp átalakíthatta volna az 1949-es

⁷ Péteri Zoltán: A jogösszehasonlítás kelet-közép-európai centruma. *Állam- és Jogtudomány*, 2010/1. 71–80.

Alkotmányban meghatározott kormányzati rendszer egyes elemei közötti viszonyt.⁸

Az alkotmánymódosítás társadalmi, politikai hátteréről

Az 1956-os forradalmat követően, bár a politikai rendszer, az államszervezet jellege, szerkezete lényegileg nem változott, működése azonban fokozatosan eltért a megelőző időszak gyakorlatától. „Magyarországon az ’50-es évek elejére jellemző teljesen irracionális elvek alapján működő centralizáció a Kádár-rendszerben lényegileg racionális centralizációvá alakult át. [...] Ez elsősorban azzal függött össze, hogy a különböző szakracionalitások épültek be a döntési folyamatokba. A leglátványosabb »észszerűsödés« a közgazdasági szakmai racionalitás kapcsán játszódtott le, és ha nem is ilyen mértékben, de megerősödött a jogász, igazgatási, a kulturális-esztétikai, a szervezeti, szakmai észszerűségek beépülése is. Ez a racionalizáció jelentősen megnövelte nemcsak a gazdasági, de a politikai rendszer racionalitását és legitimitását is, továbbá a társadalom tanulási és innovációs képességét.”⁹ A jogász, igazgatási szakracionalitás erősödésének folyamatát hasonlóképpen értékelte Sárközy Tamás is. Álláspontja szerint a hatvanas évtized végétől már nem érvényesült a jogi nihilizmus, a jog eszközjellegű szemlélete, a jogszabályok semmibevétele. A Kádár-féle államvezetés szoros ideológiai

⁸ Kovács István, i. m. 157–162.

⁹ Bihari Mihály: *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 255.

határok között teret adott a gazdasági, társadalmi élet törvényi szabályozásának. 1966-tól megindult a magyar gazdasági reform megtorpanásokkal és visszalépésekkel is terhelt folyamata, a decentralizáltabb, a piaci áruviszonyokat jobban felhasználó tervgazdaság igényével. A reformok nem érintették az alapvető tulajdonviszonyokat, a tervgazdálkodást, a politikai rendszer és állami mechanizmus alapvető elveit. 1967 és 1971 között nőtt az Országgyűlés szerepe, súlya a jogalkotásban. Olyan jelentős, a társadalmi folyamatokat hosszú távon befolyásoló törvények születtek, mint a mezőgazdasági termelészövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény, az 1967. évi IV. törvény a földtulajdon és a földhasználat továbbfejlesztéséről és az 1971. évi III. törvény a szövetkezetekről. Érvényesült az a felfogás, hogy a kiemelkedő jelentőségű társadalmi-gazdasági viszonyokat kizárólag törvényben szabályozzák. Egyszerűsödött az állami mechanizmus szerkezete, a középírányító szervezetek nagy részét megszüntették. 1970-ben átformálták a választási rendszert, amelyben ösztönözték a többes jelölést, és növelték az állampolgárok szerepét a jelöltállításban. Mindezen jegyek alapján minősítette Sárközy Tamás ezt az időszakot „kvázi jogállamnak”.¹⁰

Mindezek mellett a politikai vezetés rendkívül óvatosan kezelte a politikai, beleértve az alkotmányos reformok ügyét, holott már a hatvanas évek legelején kialakult a módosítás igénye. Ekkorra a jogalkotás számos területen már túllépett az 1949-es Alkotmány keretein. Az 1959-es Ptk. tulajdonformái, a sajtóra, a szabálysértésekre vonatkozó szabályozások nem álltak összhangban a hatályos Alkotmánnyal. A társadalomban, a tulajdonviszonyokban, az államszervezetben

¹⁰ Sárközy Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Park Kiadó, Budapest, 2012, 111–116.

végbemenő változások egyaránt új Alkotmány megalkotását vagy annak átfogó revízióját indokolták.

1962 elején az MSZMP Központi Bizottsága közjogi bizottságot hozott létre, amely első ülésén az új Alkotmány megalkotása mellett foglalt állást. Az Állam- és Jogtudományi Intézetben 1962 áprilisában elkészült az első tervezet, amely tartalmában és szerkezetében jelentősen eltért az 1949. évi XX. törvénytől. Az állampolgári jogok és kötelezettségek már e tervezetben a társadalmi berendezkedés alapintézményei közé kerültek. Új tárgykörként jelent meg az alkotmányosság ellenőrzésének és védelmének szabályozása. A tartalmi elemek sorában újszerű az állam osztálytartalmának meghatározása, miszerint az a munkások, parasztok, értelmiségiek, az egész dolgozó nép állama. Szakítottak azzal a felfogással is, amely kizárólag a képviseleti szerveket tekintette a hatalom birtokosának és gyakorlójának, Alkotmányba foglalták a közvetlen demokrácia intézményeit is. A tervezet egyeztetése során az alkotmányjogászok világos képet kaptak az időszak politikai vezetésének tűrőképességéről is.¹¹

A gazdaságirányítási rendszer reformjának előkészítésekor szükségképpen felmerült a politikai intézményrendszer felülvizsgálatának igénye. A reform fő irányairól döntő Központi Bizottsági ülésen, 1966. május 25–26-án, Nyers Rezső előadói beszédét azzal zárta; „Végül szeretnék említést tenni a reform közvetlen politikai összefüggéseiről. Felmerül a kérdés: milyen hatást gyakorol a gazdasági mechanizmus reformja a társadalmunk politikai intézményeire, s azon belül a párt munkájára? Bizonyosra vehetjük, hogy ez a hatás éreztetve és jelentékeny lesz.”¹²

¹¹ Kovács István, i. m. 217–226.

¹² MNL OL 288. f. 4/80–81. ő. e.

Bár a IX. kongresszuson (1966. december) elfogadott határozat tartalmazta az Alkotmány módosításának szükségességét, a párt vezetésében azonban ezzel ellentétben az a meggyőződés vált meghatározóvá, hogy a gazdasági reformot nem szabad kiterjeszteni a politikai szférára, így az alkotmányreform előkészítése is vontatottan haladt, a prágai tavasz bukása után pedig lelassult. A Központi Bizottság és a Minisztertanács 1969. március 5–6-án tartott együttes ülésén Biszku Béla elvileg hibás, illúziót keltő nézetnek minősítette azt a törekvést, hogy a gazdaságirányítás reformja után új politikai mechanizmust kell kidolgozni. „Ez hibás, vulgáris, helytelen igény és követelmény, nincs szükség új politikai mechanizmusra, a proletárdiktatúrát kell fejleszteni.”¹³

Nyilvánvaló, hogy a politikai vezetés által kikezdehetetlennek tekintett ideológiai korlátok között mélyreható, az alkotmányos viszonyokat minőségükben érintő változások ekkor teljesen irreálisnak voltak tekinthetők. A szakmai, tudományos műhelyekben kidolgozott alkotmánykonceptciók, az állam működését korszerűsítő javaslatok nem is léptek túl ezeken a kereteken. Ennek ellenére általában azok visszhangtalanok maradtak, vagy olyan kompromisszumok eredményeként valósultak meg, amelyek éppen a javaslat lényegét torzították. (Erre többek között jó példa az alkotmányosság ellenőrzésének intézményesítésére vonatkozó kezdeményezések több évtizedes kálváriája.) Tényként az is megállapítható, hogy a párt legfelső vezetésében nagy fokú érzéketlenség mutatkozott a közjogi kérdések iránt. Évtizedeken keresztül nem volt olyan tagja a Politikai Bizottságnak, aki kellő ismeretekkel, tá-

¹³ Biszku Béla előadói beszéde a Központi Bizottság és a Minisztertanács 1969. március 5–6-i ülésén. MNL. OL. 288. f. 31/1969/15. ő. e.

jékozottsággal, valamilyen érzékenységgel rendelkezett volna az alkotmányosság terén.

Az ország külső környezetéből származó hatások sem teremtek kedvező feltételeket a politikai, alkotmányos reformokhoz. A csehszlovák kísérlet kudarcát követően a szovjet és a szocialista országok vezetése bizalmatlan volt mindazzal kapcsolatban, ami ezekben az években Magyarországon történt. „Magyarországot viszont az itt tapasztalható fejlődés, politikai állandóság ellenére, vagy talán éppen ezért, egyre nagyobb gyanakvással figyelték a moszkvai vezetők. Miért is? Azért, mert reformjai, liberálisnak tekintett bel- és külpolitikája, kultúrpolitikája, a KGST-ben tanúsított magatartása és külgazdasági orientációja mind veszélyforrásnak számítottak, és belpolitikai gondokat is okoztak a többi országban, különösen a Szovjetunióban. A szövetséges országok vezetői nem szavak, hanem a tettek és a látvány, a táboron belüli »fellázító hatás« alapján ítélték meg a magyar helyzetről és politikáról.”¹⁴

Ez a megítélés, ez a gyanakvás, mindennek a hatása nemcsak a politikai vezetés felső régióiban mutatkozott meg, de érzékelhetővé váltak a nemzetközi szakmai-tudományos kapcsolatokban is. Bihari Ottó akadémikus 1970. július 28-án Biszku Bélának küldött levelében „permanens” alkotmányozásra tett javaslatot. Azt kezdeményezte, hogy az alkotmányozás csak a már „kiérlelt” területekre terjedjen ki. Példaként említette az államszervezetre, a tanácsokra, az igazságszolgáltatásra és a választások alapelveire vonatkozó fejezeteket. Míg más alkotmányos részek – például a társadalmi szervezetekre és az állampolgári jogokra vonatkozó fejezetek – szabályozását későbbre halasztotta volna. Álláspontja mellett azzal is érvelt, hogy néhány baráti országban olyan hangulat tapasztal-

¹⁴ Földes György: *Kádár János külpolitikája és nemzetközi tárgyalásai 1956–1988*, I. Napvilág Kiadó, Budapest, 2015, 120.

ható, amely szerint a gazdasági mechanizmus reformja után tartanak egy méretében túl nagy államszervezeti reformtól.¹⁵

A magyar folyamatokkal kapcsolatos fenntartások egy másik jellemző megnyilvánulása a Bihari Ottó tanszékvezető egyetemi tanár kongresszusi hozzászólásához fűződő szovjet reagálás. Az MSZMP X. kongresszusán Bihari professzor részletesen indokolta az Alkotmány módosításának szükségességét, az Országgyűlés számára fenntartott törvényhozási tárgyak alkotmányi rögzítésének fontosságát. Kiemelte: „az alkotmányos rendezés szilárdabb formája előre átgondolhatóvá teszi a jogalkotás rendszeres, célszerű munkamegosztását, annak tervezését, az országgyűlés szerepének pontos, korszerű meghatározását. Teljesen egyetértünk azzal a javaslattal, hogy társadalmi életünk változásait Alkotmányunkban is rögzíteni kell [...] A törvényhozásban az Országgyűlésnek kiemelt szerepet kell biztosítani, ezt indokolja alkotmányos pozíciója, miszerint az Országgyűlés a »népakarat legfelsőbb állami kifejezője«. A törvényalkotás folyamatában biztosítható az a nyilvánosság, amely más jogalkotási szintre nem jellemző [...] Nem lehet megengedni, hogy egyes, alsóbb jogalkotó szervek esetleg az Alkotmánnyal nem egyező jogszabályt hozzanak, függetlenül attól, hogy azt tudatosan vagy csak véletlenül teszik. Az Országgyűlésnek, alkotmányozó szervünknek, magának kell arra ügyelnie, hogy saját tevékenysége során erre figyelemmel legyen, valamint hogy az alsóbb szervek jogalkotásukban az alkotmányos szabályokhoz tartsák magukat [...] Úgy vélem, ebben nagy segítséget adhatna az Országgyűlésnek egy országgyűlési bizottság, amely maga csak előkészítő tevékenységet végezne, a végleges határozathozatal jogát az Országgyűlésnek kellene fenntartani [...] Az alkotmá-

¹⁵ Bihari Ottó levele Biszku Bélához. MNL. OL 288. f. 31/1969/19. ő. e.

nyosság országgyűlési ellenőrzése véleményem szerint tartalmilag és formailag egyaránt a legmegnyugtatóbb megoldást jelentené, s egyben a törvényesség egy speciális területe védelmének oszlopa lenne hazánkban.”¹⁶ Kovács akadémikus közlése szerint a kongresszuson részt vevő L. I. Brezsnyev a fentiekből azt a – téves – következtetést vonta le, hogy a magyarok nem akarják megtartani az 1949-es Alkotmányt, és valamilyen alkotmánybírósághoz hasonló intézményt kívánnak létrehozni. A beszéd valós tartalmáról később közvetítőkön keresztül kellett Bihari professzornak magyarázatot adnia.¹⁷ Ezzel az önmagában is sajátos történettel magyarázható, hogy a kongresszusról megjelent hivatalos kötetben publikált hozzászólás nem az eredeti formájában jelent meg. Így kimaradtak a következő javaslatok: a törvényalkotásban változtatni kell az arányokon az Országgyűlés javára az Elnöki Tanáccsal szemben; erősíteni kell az Országgyűlés alkotmányos pozícióját mint a népakarat legfelsőbb állami kifejezője, erősíteni kell szerepét az állami irányelvek kidolgozásában; az alkotmányosság országgyűlési ellenőrzése tartalmilag és formailag a legmegnyugtatóbb megoldást jelentheti.¹⁸ A történet jól példázza, hogy az akkori magyarországi változások milyen nagy „érdeklődést” váltottak ki, és egyben arra is rávilágít, hogy milyen bonyolult külső feltételek befolyásolták a hazai folyamatok alakulását.

A kongresszuson elfogadott határozatban – a korábbi gyakorlattól eltérően – nagyobb teret szenteltek az Alkotmány kérdésének, a mondanivaló azonban inkább általánosságokra és közhelyekre szorítkozott. Az „Államélet és szocialista de-

¹⁶ Bihari Ottó hozzászólása az MSZMP X. kongresszusán. Az 1970. november 26-i ülés jegyzőkönyve. MNL OL 288. f. 3/165. ő. e. 208–209.

¹⁷ Kovács István, i. m. 298–299.

¹⁸ Bihari Ottó hozzászólása az MSZMP X. kongresszusán, uo. 381–383.

mokrácia” című harmadik fejezetben főként azt kívánták dokumentálni, hogy a párt ragaszkodik az 1949-es Alkotmányhoz, a módosítások az eddigi vívmányok megszilárdítását, azok továbbfejlesztését szolgálják. „Szocialista fejlődésünk alapvető biztosítéka és egyben politikai fegyvere a Magyar Népköztársaság 1949-ben elfogadott Alkotmánya [...] Az elmúlt két évtizedben végbement változások szükségessé teszik államunk alaptörvényének megfelelő módosítását [...] Rögzíteni kell társadalmi fejlődésünk eredményeit, mindenekelőtt azt, hogy a szocializmus alapjai létrejöttek és megszilárdultak, hazánk a szocialista építés fejlettebb szakaszába lépett, az új társadalom teljes felépítésének útján halad.”¹⁹ A határozatból azonban nem lehetett következtetni a várható módosítások tartalmára, inkább egy védekező pozíció rögzítéseként volt értelmezhető.

A magyar belpolitikával, a reformokkal kapcsolatos fenntartások a későbbiekben sem csökkentek. Megdőlt az a feltetelezés, hogy az SZKP és a szövetséges országok vezetői is közös sikernek és egyben a szocializmus jó propagandájának tartják Magyarország 1956 utáni másfél évtizedben elért sikereit. 1972 elején a szovjet vezetés határozottan hangot adott ellenérzésének, és a magyar pártot belpolitikájának módosítására kényszerítette. Ez a nyomásgyakorlás pedig elejét vette a gazdaságirányítási rendszer átalakítását követő, többek által igényelt, a politikai rendszerre is kiterjedő reformoknak, és ezzel behatárolta a formálódó alkotmányos reform kereteit is.²⁰

¹⁹ *Az MSZMP határozatai és dokumentumai 1967–1970.* Kossuth Kiadó, Budapest, 1974, 693–694.

²⁰ Földes György, i. m. I. 142.

Az alkotmányreform politikai és szakmai előkészítéséről

Az 1972-es alkotmánymódosítás előkészítése, a politikai döntések, a kodifikáció kereteinek kialakítása hosszú éveken keresztül formálódott. A gazdaságirányítás reformját követően 1967-től, ha lassan is, de megkezdődött az az ellentmondásokkal terhelt folyamat, amely 1972. április 19-én az 1972. évi I. törvény elfogadásával zárult. Az egyik legfontosabb kérdés annak eldöntése volt, hogy új Alkotmánya legyen-e az országnak, vagy a régi, az 1949. évi XX. törvény módosításával újuljon meg annak tartalma. A szakmai álláspont már 1962-ben is egy új Alkotmány megalkotását tartotta szükségesnek. Később az Igazságügyi Minisztériumban kidolgozott javaslatban, 1967 decemberében, összhangban az Állam- és Jogtudományi Intézet állásfoglalásával, ismételten az új Alkotmány megalkotását tekintették indokoltnak: „A mindenirányú jelentős fejlődés eredményeit figyelembe véve megállapítható, hogy Alkotmányunk jelenleg már egészében túlhaladott. Az utóbbi évek során folyó jogalkotás legjelentősebb aktusai vagy az Alkotmány keretein kívül mozogtak, vagy kifejezetten szembekerültek azzal. Ilyen állapot fenntartása hosszabb időn át nem kívánatos, mivel megnehezíti az államvezetés munkáját.”²¹

A koncepció kidolgozói az új Alkotmány meghatározó vonásának annak normatív jellegét tekintették, szemben a hatályos programatikus jegyeivel. Kiemelték, hogy nemcsak az állami mechanizmust kell felvázolni, hanem rögzíteni kell a társadalom politikai rendszerének egészét, annak legfonto-

²¹ Az 1972. évi alkotmánymódosítás előkészítése az Igazságügyi Minisztériumban. *A Tudományos és Tájékoztatási Főosztály kiadványai*, I. 1967. 1. sz. dokumentum, 13.

sabb elemeit. Az új Alkotmány az intézmények statikus leírása mellett azok mozgására, tevékenységük fő vonásaira is ki kell térjen. Bővebben fogalmazza meg az egyes állami intézmények jogi alapjait, többet szóljon az alkotmányos garanciákról, elsősorban az állampolgári jogokkal és kötelezettségekkel összefüggésben. Új szerkezetre van szükség, a társadalmi rendről szóló részt követően az állampolgári jogokat és kötelezettségeket tartalmazó fejezeteket célszerű elhelyezni. Új elemként javasolták a jogforrások alkotmányos szintű szabályozását, a képviselői rendszer elsődlegessége mellett az állampolgárok közvetlen hatalomgyakorlásának formáit, az állam külső funkcióinak rögzítését, a kultúrpolitika és a tudománypolitika alapvető elveinek meghatározását. A gazdaság szerkezetére vonatkozó szabályokat a valósághoz kell igazítani. Rögzíteni kell az egyes tulajdoni formákat, a társadalmi tulajdon állami és szövetkezeti elemeit, az állampolgárok személyi tulajdonát, a kisárutermelők tulajdonát. Új tulajdoni formaként javasolták a társadalmi szervezetek tulajdonának alkotmányos meghatározását. Az Alkotmányban a gazdaság alapintézményeiként kell szabályozni a vállalatokat, kifejezni azok önálló gazdasági felelősségét. Társadalmi súlyuknak megfelelő alkotmányos szabályozást kell kidolgozni a szövetkezetekre, külön kiemelve a mezőgazdasági termelőszövetkezeteket. Az Alkotmányban kell foglalkozni az üzemi demokráciával, a dolgozókat megillető jogokkal, a gazdasági élet irányításával.

Az államszervezetre vonatkozó rendelkezések kapcsán megállapították, hogy annak minden elemét újra kell szabályozni. Meghatározóvá kell tenni az országgyűlés szerepét, hatáskörét ki kell terjeszteni a bel- és külpolitika, valamint az állami feladatok alapvető irányának meghatározására. Rögzíteni kell a kizárólagos törvényhozási tárgyakat, ki kell ter-

jeszteni a törvénykezdeményezésre jogosítottak körét, illetve meg kell határozni feladatait a jogalkotás alkotmányosságának ellenőrzésében.

Korlátozni kell az Elnöki Tanács Országgyűlést helyettesítő jogkörét. Meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy az Elnöki Tanácsot egy összetételében, elnevezésében és jellegében más kollektív szerv, esetleg államtanács váltsa fel. Az új helyzethez kell igazítani a Minisztertanács alkotmányos pozícióját, hiszen az nem csupán az államigazgatás legfelsőbb szerve, tevékenysége ennél összetettebb, az Alkotmányban elsősorban az egész állami tevékenység irányításában betöltött funkcióját kell megjeleníteni. Jogalkotó hatásköre felülvizsgálatra szorul, szervezetének és működésének részletes szabályozására külön törvényt kell alkotni.

A tanácsokra vonatkozó új alkotmányos rendelkezések kialakításakor nagyobb figyelmet kell fordítani azok helyi jellegére, a helyi érdekek kielégítésében játszott szerepükre, és ehhez kell igazítani hatáskörüket. Szélesíteni kell a tanácsok gazdasági bázisát.

Az igazságszolgáltatás alkotmányos szabályozásában annak egységességét kell érvényesíteni. A hivatásos bírák választását vagy az országgyűlés, vagy az Elnöki Tanács hatáskörébe kell utalni. El kell kerülni az igazságszolgáltatás széles körű társadalmasítását, fenn kell tartani annak állami monopóliumát.

Az állampolgárok alapvető jogai és kötelezettségei szabályozása során figyelemmel kell lenni a nemzetközi egyezményekre, az emberi jogok katalógusának változásaira, az ENSZ keretei között megalkotott új egyezményekre. Szerepeltetni kell az egyes jogok érvényesítésének jogi garanciáit is. A hatékonyabb védelem érdekében az alapjogokat illetően deklarálni kell a bírói jogvédelem általánosságát. Új igényként jelent

meg a szakszervezeti jogok részletesebb alkotmányi szabályozása. Gyökeres fordulatot jelentett az egyes jogok alanyainak meghatározásában bekövetkező változás: a dolgozókat megillető jogok helyett az új tervezet általános állampolgári jogokat definiált, azzal a korlátozással, hogy gyakorlásuk nem irányulhat a szocialista társadalmi rend ellen.²²

A vázlatos ismertetésből is kitűnik, hogy a tervezetben foglaltak messze túlléptek a hatályos Alkotmány tartalmán, és az adott keretek között számos új elemmel gazdagíthatták, korszerűsíthették volna az alkotmányos berendezkedést. A javasolt ütemterv szerint a hatálybalépést 1969. – vagy 1970. – augusztus 20-ra tervezték.

A szakmai kidolgozó munka mellett a politikai vezetés is rendszeresen foglalkozott a témával: 1967 márciusa és 1972. március 15. között a Politikai Bizottság, a Központi Bizottság – többször a kormánnyal együtt – nyolc alkalommal vitatta az alkotmányozás ügyét. A napirendek változó megnevezéséből is kiolvasható az egyre halványuló tartalom, az, hogy miként vesztített lépésről lépésre jelentőségéből a kezdeti nagy ívű vállalkozás a belső és külső korlátozó tényezők hatására.

A politikai keretek kialakítása 1967 márciusában kezdődött. A Politikai Bizottság 1967. március 22-i ülésén úgy döntött, hogy tovább kell foglalkozni az Alkotmány módosításával, ennek során azt is meg kell vizsgálni, hogy vajon célszerű lenne-e az Elnöki Tanács helyett államtanácsot létrehozni. Ekkor határoztak a kormány nevének megváltoztatásáról is, tekintettel a konszolidáció eredményeire, a Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány megnevezés helyett a Magyar Népköztársaság Kormánya megjelölést kell használni.²³ A KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya 1967 októberében

²² Az 1972. évi alkotmánymódosítás előkészítése, i. m. 13–25.

²³ MNL OL. 288. f. 5/420. a. ő. e.

előterjesztést készített az új Alkotmány előkészítésének programjára, ehhez mellékelték a már elkészült tervezetet is,²⁴ ám a Politikai Bizottság csak 1968. február 20-án tárgyalta érdemben a kérdést. A vita eredményeként az alkotmányreform tartalma alapvetően módosult. Az új Alkotmány megalkotása helyett annak csupán módosításáról született politikai döntés. A vitából világosan kitűnik, hogy a politikai vezetés nem akart új Alkotmányt. Elsőként Fock Jenő érvelt megalkotása ellen, kifejtette, a jogászok – ötven évre eligazító – teljesen új Alkotmányt akarnak gyártani. „Ez nem lehetséges, mert a következő 10-20 évben is sok minden változás fog nálunk történni.”²⁵ Kádár János csatlakozott ehhez az állásponthoz, miszerint ne legyen új Alkotmány, csak módosítás. „Ha jó megoldást biztosítana az alkotmánymódosítás, ha a valóságba ütköző kérdés eltér az Alkotmány betűjétől, akkor indokolt. [...] Meg kellene nézni, melyek azok a kérdések, amelyek most már a valóságban ellentmondanak az Alkotmány betűjének, szellemének. Ezenkívül melyek azok, melyek már most megoldást sürgetnek, de hogy törvényesen megoldhatók legyenek, ehhez az Alkotmány módosítása szükséges. Ezeknek a kérdéseknek a cikklistája kellett volna nekünk. [...] Miféle kérdésekre gondolok? Az egyik ilyen természetű kérdés látszólag csekélység és nincs jelentősége, de szegről-végről érinti az Alkotmányt, [sic!] Ilyen a mi egész parlamenti struktúránk, parlamenti rendszerünk, legfőbb államhatalmi struktúránk és ezzel bizonyos összefüggésben választási rendszerünk. [...] Ez olyan kérdés, amit valójában meg kellene nézni és napirendre tűzni, ha lesz alkotmánymódosítás, ha nem.” Alkotmányi szintű rendezést igénylő témaként említette a köztisztviselői életútja kialakítását szabályozott előmeneteli

²⁴ MNL OL 288. f. 31/1967. 1–16.

²⁵ A PB 1968. február 20-i ülése. MNL OL 288. f. 5/446. ő. e. 3.

rendszerrel, az elemi állampolgári jogok és kötelezettségek, és az alkotmánymódosítás feltételeinek meghatározását. A referendum kapcsán megjegyezte, hogy „egy okos kormány lehetőleg több kérdésben is időnként megkérdezi a közvéleményt. Ez demokratikus vívmány, nem üres fecsegés.” Álláspontját ekként összegezte: „Én inkább alkotmánymódosításról, mintsem új Alkotmányról beszélnék, még akkor is, ha teljesen újat írunk.”²⁶

A vita alapján világosan kirajzolódott az ellentét a szakmai javaslattevők és a politikai vezetés szándékai között. Mindez egyértelműen kifejeződött Biszku Béla hozzászólásában is: „Szeretnék jelezni az elvtársaknak egy politikai problémát, ami most felmerült, de felmerült akkor is, amikor 1962-ben a kongresszus előtt foglalkoztunk az alkotmánymódosítással és lefolytattuk a vitát a jogászokkal. [...] Nem mondják hivatalosan sehol ki, de tulajdonképpen az 1956 előtti politikai helyzetet figyelembe véve és abból nem jó következtetéseket levonva a törvényesség biztosításának olyan jellegű biztosítékokat akarnak teremteni, ami túlzás. Hatnak rájuk különböző alkotmányok, s minden részletre alkotmányi biztosítékot akarnak teremteni. [...] Az államigazgatási funkciókat át akarják ruházni a parlamentre... Az állampolgári jogoknál mondja ki az Alkotmány a bírói jogvédelem általánossá tételét.”²⁷

A Politikai Bizottság állást foglalt az államforma ügyében is – ez visszatérően az egyik legvitatottabb kérdésnek minősült –: az ország államformája maradjon népköztársaság, de az Alkotmányban fejeződjön ki, hogy a Magyar Népköztársaság szocialista állam. (Tudvalévő, hogy több ország alkotmányában az állam megnevezésére felvették a szocialista megjelölést, így 1960-ban Csehszlovákiában, 1963-ban Ju-

²⁶ Uo. 4–5., 10.

²⁷ Uo. 12.

goszláviában, 1965-ben Romániában.) A magyar vezetés álláspontja szerint az alkotmánynak a tényleges társadalmi viszonyokat kell rögzítenie, az nem programnyilatkozat, így nem indokolt az államforma megnevezésének megváltoztatása.

A hatálybalépést illetően, a körütekintő előkészítő munkát követően az 1970-es elfogadást tekintették reálisnak. A vita és a határozat is nagyon óvatos, mérsékelt álláspontot tükrözött, és szűkre szabta a tudományos, szakmai törekvések érvényesítésének lehetőségeit. Kifejezésre jutott az a korábbiakban már említett érzéketlenség az alkotmányos kérdések iránt, a kialakult intézményrendszerhez fűződő ragaszkodás, amely meggátolta új intézmények beépítését a rendszer keretei közé.

Az MSZMP Központi Bizottsága és a kormány 1969. március 5–6-i együttes ülésén tárgyalta újra az alkotmány-módosítás ügyét. Biszku Béla előadói beszédében ismételten megerősítette, nincs szükség új Alkotmányra. „A Politikai Bizottság véleménye szerint – bár az Alkotmány módosítása jelentős változásokat fog tartalmazni – nem célszerű tervbe venni új Alkotmány kidolgozását. Az Alkotmány jellege olyan, hogy nem indokolt 20 esztendőnként új Alkotmányt kidolgozni, mikor a társadalom fejlődésében nem mentek végbe olyan változások – tulajdonképpen ez az elvi alapja –, amelyek ezt szükségessé teszik.”²⁸

Korom Mihály hozzászólása mindezt sajátos oldalról világította meg: „Ne alkotmánytervezet kidolgozására törekedjünk, hanem módosításra kerüljön Alkotmányunk még akkor is [...], ha esetleg az 1971-ben életbe lépő Alkotmányban a mostaniból csak az ország, a főváros, a címer marad változatlan. [...] Nagyon fontos politikai kérdésnek tekintem, hogy

²⁸ A Központi Bizottság 1969. március 5–6-i kibővített ülése. MNL OL 288. f. 4/98–99. ő. e. 6.

ne új, hanem módosított Alkotmány legyen, amely önmagában véve szerintem azért politikai jelentőségű, mert a folyamatosságot fejezi ki.” Javasolta azt is, hogy az Alkotmány hatálybaléptetése népszavazás útján történjen.²⁹ Ez utóbbi nyilvánvalóan nem állt összhangban a módosítás eljelentéktelenítésének szándékával, ha csupán minimális változtatásnak kívánják azt feltüntetni, akkor miért szükséges referendummal megerősíteni a módosított Alkotmányt.

A KB ülésén ismételten megerősítették, hogy a társadalmi viszonyok változásai nem indokolják a szocialista köztársaság deklarálását. Továbbiakban úgy kell erősíteni az Országgyűlés szerepét a törvényalkotásban, hogy az Elnöki Tanács kompetenciája ne változzon. Az Elnöki Tanács megszüntetése „szükségtelenül elaprózná a munkát. [...] A törvények módosítására mindig össze kellene hívni az Országgyűlést”. Elvetették az Elnöki Tanács államtanács jellegű átalakítását is, miként a kétkamarás parlament létrehozásának lehetőségét is. Azzal érveltek, hogy ez megtörné a népképviselői rendszer jelenlegi egységét, lassítaná a törvényhozást.

A hatályos Alkotmány rendelkezéseit kiterjesztve, új megközelítésben foglalkoztak a Minisztertanács szerepével, azt nem csupán az államigazgatás csúcsszervének minősítették, hanem az ország ügyeit állami vonalon legfelsőbb irányító testületként határozták meg. Fontosnak minősíthető a tanácsok önkormányzati jellegének erősítése, hatáskörük kiszélesítése a helyi feladatok megoldásában. Változott a törvényesség felfogása is, annak ellenőrzését immár nem kizárólag az ügyészség feladatának tekintették, hanem minden állami szerv saját tevékenysége során köteles azt érvényesíteni. A jogalkotás törvényességének felügyeletére a több lehetsé-

²⁹ Uo. 197.

ges szervezeti megoldás közül az erre a feladatra rendelt országgyűlési bizottság létrehozását támogatták. Összességében a vita iránya, az elfogadott határozatok tartalma is meglehetősen konzervatív, az új elemekkel, megoldásokkal szemben elutasító volt. Ettől a pozíciótól eltérő gondolatokat fejtett ki a vitában Nyers Rezső: „ebből a szempontból a törvényhozás, a kormányzás és a bíraskodás hármas funkciójával kell nekünk is szembenézni, vagyis ugyanazzal, mint amivel már Montesquieu szembenézett a XVII. században [sic!], amikor államelméletét kidolgozta. S azt hiszem, hogy ebben a vonatkozásban egy szocialista típusú államban valószínűleg vissza kell kanyarodnunk ahhoz – a gyakorlatban én úgy vélem, kanyarodunk vissza –, de tételeiben is vissza kell kanyarodni, hogy a hatalomnak megosztottnak kell lennie.”³⁰ Ebben a hozzászólásban az államszervezet fejlődésének – legalábbis az akkori magyarországi viszonyokhoz képest – új paradigmája sejtett fel, amely gyökeresen ellentétes volt az államhatalmi ágak egységéről vallott szocialista doktrínával. Nyers Rezső támogatta a kétkamarás parlament létrehozását is, fontos ellensúlynak minősítette a törvényhozás második házát.

Mondanivalóját Korom Mihály alapjaiban vitatta: „Nyers elvtárs azt mondja, hogy tulajdonképpen itt a montesquieu-i elvek érvényesülnek, vagy afelé menetelünk. Én ezt tagadom, ezt nem ismerem el, és óvjuk magunkat, mindenkit, a pártot is, meg az államot is attól, hogy a montesquieu-i elveket próbáljuk érvényre juttatni a következő időszakban az államépítésnél és az államszervezésnél. [...] A régi jogintézmények alkalmazhatóságát nagyobb kritikával kell fogadnunk, mert vigyáznunk kell nemzeti sajátosságunkra is, de vigyáznunk kell itt a nemzetközi összefüggésre is a kérdésnek, mert az

³⁰ Uo. 190.

sem lenne jó, ha egyik-másik helyről különböző kritika érne bennünket.”³¹ A Központi Bizottság és a Minisztertanács együttes ülésén kialakított végső konklúzió: „Helytelennek ítéljük meg azt az igényt, hogy most új politikai mechanizmust kell kidolgozni.”³²

A hatályos Alkotmány és a jogfejlődés között kialakult el-
lentmondást bizonyítja, hogy a módosítás előkészítésének
időszakában az országgyűlés két olyan törvényt is elfoga-
dott, amelyek tartalmuk alapján már nem illeszkedtek a ha-
tályos Alkotmány keretei közé, így alkotmánymódosítást igé-
nyeltek. Az 1970. évi III. törvény az országgyűlési képviselők
és tanácsstagok választásáról, valamint az 1971. évi I. törvény
(a III. tanácstörvény) több ponton is módosította az Alkot-
mányt, ezeket a változásokat azonban a küszöbön álló alkot-
mányrevízió miatt nem vezették át az Alkotmány szövegén,
csupán az elfogadott törvények záró rendelkezéseiben utal-
tak erre a tényre.

A Politikai Bizottság 1970. augusztus 11-i ülésén az elő-
ző évben megbízott bizottság jelentése alapján tárgyalta meg
az alkotmánymódosítás kérdését. A jelentésben egyértelműen
kirajzolódtak a módosítás lehetséges keretei: „A módosítások-
nak továbbra is összhangban kell lenniük azokkal a közös vo-
násokkal, alapelvekkel, amelyek minden szocialista országra
jellemzőek. Ezzel együtt az 1949. évi Alkotmány elfogadása
óta elért eredményeink alapján a korábbiaknál szélesebb le-
hetőségeink nyíltak [...] saját tapasztalatainkat is felhasználva
a hazai viszonyoknak leginkább megfelelő szocialista intéz-
mények alkotmányos kifejezésére.”³³ Kiemelték, hogy helyze-

³¹ Uo. 197.

³² Uo. 137.

³³ A Politikai Bizottság 1970. augusztus 11-i ülése. MNL OL 288. f. 5/524. ő. e. 1.

tünket rögzítő és a további fejlődést szolgáló alkotmánymódosításról van szó, csak olyan új intézmények kerülhetnek az Alkotmányba, amelyek gyakorlati bevezetése rövid időn belül megoldható. (Az 1949-es Alkotmány hatálybalépését követően az ügyészség csak 1953-ban kezdte meg a működését, és holt betű maradt a bírák választására vonatkozó alkotmányos szabály is.) Megerősítették, hogy a társadalmi viszonyok változásaiból még nem következik az állam hivatalos nevének megváltoztatása. Az Alkotmánynak tartalmaznia kell a társadalom egész politikai mechanizmusát, a párt vezető szerepének alkotmányos kifejezését, a Hazafias Népfrontra, valamint a szakszervezetekre vonatkozó alkotmányos tételeket.

A képviseleti rendszer elsődlegessége mellett megjelent az állampolgárok közvetlen demokratikus részvételi lehetősége is, igaz, csak a lakóhelyen és a munkahelyeken. A gazdasági rendszerre vonatkozó rendelkezések sorában a termelőszövetkezeti mozgalom, a szövetkezeti tulajdon jelentőségének megfelelő alkotmányos szabályozást igényel. Különbséget kell tenni az Alkotmányban a személyi tulajdon és a kisárutermező magántulajdon között. A káros magántulajdoni törekvések visszafogására elegendőnek találták azt az alkotmányos tételt, miszerint a magántulajdon a köz érdekeit nem sértheti. (Természetesen a köz érdekeinek meghatározása a hatóságok számára széles értelmezési lehetőséget biztosított.)

Az alapjogok alkotmánybeli felsorolását célszerűnek tartották közvetlenül a társadalmi rendre vonatkozó fejezet után elhelyezni, mert ez a megoldás jobban kifejezte, hogy az alapvető jogok biztosítása a társadalmi rendszer lényegéhez tartozik. A társadalom szerkezetében végbemenő változások indokoltá tették, hogy megszűnjön az a kettősség, amely a dolgozók és az állampolgárok közötti különbségtételen alapult. Az Alkotmányban általános állampolgári jogokat kell

deklarálni, és ennek következményei kihatnak az állampolgári egyenlőség érvényesülésére. A nemzetiségeket megillető jogokat nem csupán az állampolgári egyenjogúsággal összefüggésben kell meghatározni, de tekintettel kell lenni a nemzetiségek sajátos helyzetére, amely a saját kultúra, anyanyelv ápolását is igényli. Ki kell egészíteni az Alkotmányt jogi garanciákkal, a bírói jogvédelem kiszélesítésével minden olyan esetben, amikor az állampolgár alapvető alkotmányos jogainak megsértéséről van szó.

A kormányforma intézményei közül legrészletesebben az Országgyűlésre vonatkozó rendelkezéseket javasolták módosítani. Ezek sorában differenciáltabban szándékoztak meghatározni az Országgyűlés feladatait. Fő funkciójának a törvényalkotást tekintették, de emellett alkotmányos szintre kívánták emelni szerepét a kormányzati politika meghatározásában és végrehajtásának ellenőrzésében, és általánosságban is kifejezésre kívánták juttatni az ellenőrző funkcióját. Kiemelték, hogy az Elnöki Tanács jogalkotó tevékenységét az Országgyűlés erősödő szerepével összefüggésben kell meghatározni, ami egyértelműen korlátozást jelentett. Az Elnöki Tanács tanácsokat közvetlenül irányító jogköre helyett az alkotmányos felügyelet jogát, illetve a tanácsok testületi jogainak és önkormányzati funkcióinak védelmét javasolták kimondani.

Alkotmányos szinten szélesebb tartalommal kívánták rögzíteni a kormány feladatkörét, az államigazgatás legfőbb szerve mellett az ország állami vezetésének legfőbb operatív testületeként. Alkotmányos szabályozást igényelt a kormány és tagjainak felelőssége az Országgyűlés előtt.

A tanácsi szervezet alkotmányos feladatait a területi szintek alapján differenciáltan, összhangban valóságos szerepükkel és funkcióikkal javasolták meghatározni: meg kell külön-

böztetni a városi és községi tanács feladatait, rögzíteni kell önkormányzati jogaikat és azok alkotmányos biztosítékait.

Az igazságszolgáltatásról szóló fejezetben deklarálni akarták, hogy a bírósági szervezet egységes működésének biztosítása a Legfelsőbb Bíróság feladata. A bírák megválasztásának módját az Alkotmányban kell rendezni, és újra kell szabályozni az ügyészség feladatait a törvényesség ellenőrzésében. A javaslat az ügyészség kiterjedt általános törvényességi felügyeleti jogának szűkítését célozta.

A bizottság külön vizsgálta, hogy milyen alkotmányos rendelkezésekre, esetleg új intézmények beiktatására van szükség az alkotmányosság és a törvényesség biztosítékainak kodifikálásában. A törvényesség garanciáit illetően új intézmények létrehozását nem tartották szükségesnek, hiszen minden állami szerv alkotmányos kötelessége volt működési területén a törvények betartása. Az alkotmányosság ellenőrzésében viszont egy új intézmény Alkotmányba iktatását javasolták. Az előkészítő munka során az alkotmányvédelem külön szerveként kezdeményezték az Alkotmánybíróság létrehozását. A bizottság azonban úgy ítélte meg, hogy a szocialista államszervezet alapelveivel az áll összhangban, ha ezt a feladatot a szuverenitást megtestesítő országgyűlésre bizza az Alkotmány. Az országgyűlés ilyen funkcióját az Alkotmányban kell rögzíteni, szervezetileg pedig ezt az erre a célra létrehozott állandó bizottságra kell ruházni. Ennek összetételében a parlamenti képviselőkön kívül helyet kaphatnak az igazságügyi szervezet vezetői, az országgyűlés által megválasztott szakértők. A bizottság az állandó bizottságok számára biztosított jogkört gyakorolhatja, saját kezdeményezésére eljárásokat és vizsgálatokat folytathat le, javaslatait – az országgyűlés ülései között – az Elnöki Tanács, illetve a kormány elé terjesztheti.

Végezetül a bizottság az Alkotmány módosított szövegének kihirdetését 1971. augusztus 20-ára javasolta.³⁴

A Politikai Bizottság 1970. augusztus 11-i ülésén irányelveket fogadott el az Alkotmány egyes pontjainak módosítására.³⁵ Ebben a dokumentumban a módosítás jelentőségét, annak súlyát relativizálták, még a látszatát is el kívánták kerülni annak, hogy érdemi változtatásokra kerülhet sor. Számos szakmai javaslatot elutasítottak, azok a módosítás későbbi tartalmába nem épültek be. Ugyanakkor valójában a hatályos Alkotmány szinte egészét revízió alá vették. A határidőt tovább tolták: a PB-beli vitát 1971 első felére irányozták elő, a tervezet 1971. december 31-ig történő parlamenti elfogadásával kalkuláltak.

A korábbiakban, más összefüggésben már volt szó róla, hogy az MSZMP X. kongresszusán (1970. november 22–27.) foglalkoztak az alkotmánymódosítással. A beszámoló mellett Kádár János kongresszusi beszédében is részletesen elemezte a témát. „Az eltelt húsz esztendő alatt gyökeres változások következtek be hazánk politikai, gazdasági és kulturális életében. A történelmi vívmányok ellenére sem szükséges új Alkotmány kidolgozása. Szükségesnek tartjuk és javasoljuk viszont, hogy az Országgyűlés jelenlegi helyzetünknek megfelelően módosítsa, fejlessze tovább a Magyar Népköztársaság alaptörvényét. [...] Pontosabban határozza meg az állampolgárok jogait és kötelezettségeit a szocialista építés jelenlegi szakaszában. [...] Államunk, rendszerünk fő jellemvonásaiban, a tulajdon és osztályviszonyok tekintetében már szocialista. Pártunk

³⁴ Kovács István, i. m. II., 10. melléklet, 74–98.

³⁵ MNL OL. 288. f. 5/524. ő. e.

úgy véli, még nem érkezett el az ideje, hogy országunkat szocialista köztársasággá kiáltssuk ki.”³⁶

A kongresszuson elfogadott határozat tulajdonképpen erre a gondolatsorra épült. A módosítások tényleges tartalmáról nem esett szó, a politikai frazeológia erőteljes megnyilvánulása elsősorban az 1949-es Alkotmánnyal fennálló kontinuitás érzékeltetését szolgálta.³⁷

A Politikai Bizottság határozata alapján a módosítás előzetes szövegtervezetének elkészítésére egy szűkebb szakértői bizottság kapott megbízást. Csenterki Lajos, az Elnöki Tanács titkárának vezetésével Korom Mihály igazságügy-miniszter, Szakács Ödön, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, Szénási Géza legfőbb ügyész, Szabó Imre akadémikus, az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének igazgatója és Kovács István akadémikus, a József Attila Tudományegyetem Államjogi Tanácskének vezetője közreműködésével. 1971. július 24-én az országgyűlés megválasztotta az alkotmánymódosítás előkészítésére kiküldött parlamenti bizottságot. Ezzel az Országgyűlés is intézményesen bekapcsolódott a folyamat végső fázisába. A Kállai Gyula által vezetett bizottság országgyűlési képviselőkből állt.³⁸ A korábban kidolgozott anyagok ismeretében, azok felhasználásával készült tervezetet rövid időn belül – 1971. július 27-én – ismét megvitatta a párt vezetése.

Kiindulópontként azt fogadták el, hogy csak azokon a pontokon módosuljon a hatályos Alkotmány, ahol az feltétlenül szükséges és kellőképpen indokolt. Nem értettek egyet azzal a szerkezeti változtatással, amely szerint az állampolgári jogokat és kötelezettségeket tartalmazó fejezet a társadalmi

³⁶ Kádár János előadói beszéde az MSZMP X. kongresszusán (1970. november 22–27.) MNL OL 288. f. 3/63. ő. e. 20–21.

³⁷ *MSZMP határozatai és dokumentumai, 1967–1970.* Kossuth, Budapest, 1974, 693–694.

³⁸ Kovács István, i. m. I. 301.

rendre vonatkozó szabályok után kapjon helyet. Kismértékben változtak csupán az államszervezetre vonatkozó szakaszok, így az országgyűlés garantálja a társadalom alkotmányos rendjét, az Elnöki Tanács örökdik az Alkotmány végrehajtása felett, ezzel az alkotmányvédelem feladata lényegében az Elnöki Tanács kompetenciájába került. Új elemnek minősült az a szabály, hogy a Minisztertanács elnökének felmentése esetén a kormány megbízatása is megszűnik, illetve az államtitkárok jogállásának Alkotmányban való rendezése is. Arról is döntés született, hogy az így korrigált tervezetet az Országgyűlés 1972 első negyedévében tűzze napirendre.³⁹

1972. február 1-jei ülésén, immár harmadik alkalommal, a Politikai Bizottság ismét megtárgyalta a társadalmi és a tanácsai szervezetek javaslatai alapján átdolgozott tervezetet. (Annak véleményezésére a Hazafias Népfront Országos Tanácsa, a SZOT, a Magyar Nők Országos Tanácsa, a KISZ KB, az MTA Elnöksége, a Magyar Jogász Szövetség Elnöksége, az Országos Szövetkezeti Tanács és a fővárosi, valamint a megyei tanácsok végrehajtó bizottságai kaptak felkérést.) Több mint hatszáz javaslatot tettek, ezek között számos korábbi vitatott kérdés ismételten felmerült. Többek között kezdeményezték az új Alkotmány megalkotását, az Országgyűlés alkotmányjogi bizottságának létrehozását, a törvénykezdeményezési jog kiterjesztését a társadalmi szervezetekre (ezt a megoldást tartalmazza a Szovjetunió 1977-es Alkotmány), az Elnöki Tanács helyettesítő jogkörének korlátozását, a KISZ alkotmányos pozíciójának rögzítését. Az Országgyűlés előkészítő bizottsága ezeket a javaslatokat nem támogatta, így a Politikai Bizottság elé kerülő tervezetbe sem kerültek be. Kádár János az ülésen kifejtette: „Szűkszavúbb, de emelke-

³⁹ A Politikai Bizottság 1971. július 27-i ülése. MNL OL 288. f. 5/560. ő. e.

dettebb hangú Alkotmánynak vagyok a híve, mint egy mindent szabályozni akaró törvénynek.” A preambulumbot illetően javasolta annak tartalmi átalakítását: „ezt módosítani kell. Kell ennek egy kis nemzeti karaktert adni [...] Arra gondolok, hogy a magyar állam lassan 1001 éves lesz – ennek írott Alkotmánya nem volt [...] Valami olyan szöveget írnék, hogy az államot, a magyar államot a nép életereje, szabadságtörékvései és a nemzeti alkotó erői éltették századokon át.”⁴⁰ (Ezt a gondolatmenetet hűen tükrözte a törvényjavaslat szövege.)

1972. február 22-én a Politikai Bizottság arról döntött, hogy a tervezetet a Központi Bizottság kibővített ülésén tárgyalja meg, és ezt követően azt az országgyűlés előkészítő bizottsága hozza nyilvánosságra (ennek megfelelően 1972. március 26-án az országos napilapokban közzétették az alkotmánymódosítás teljes szövegét), majd terjessze az Országgyűlés elé. A munka további szakaszában is érvényesíteni kell az MSZMP X. kongresszusának állásfoglalását, miszerint az elmúlt két évtizedben végbement változások szükségessé teszik államunk alaptörvényének módosítását, de a módosítás hangsúlyozása elkerülendő.⁴¹

A Központi Bizottság kibővített ülését 1972. március 15-én tartották. A napirend előadójaként Biszku Béla megismételte a korábbiakban kialakított tételeket, miszerint az 1949-es alkotmány több ponton elavulttá vált, „rendelkezései hátráltatják a jogrendszer fejlődését”. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy nem indokolt sem teljesen új Alkotmány elfogadása, sem az állam hivatalos elnevezésének módosítása. Kiemelte, hogy „a Népköztársaság Elnöki Tanácsának helyettesítő jogköre a történelmi tapasztalatok tanulságai szerint is helyes. Például 1956-ra utalok, vagy az ’56 utáni idők-

⁴⁰ A PB 1972. február 1-jei ülése. MNL OL 288. f. 5/573. ő. e. 43–44.

⁴¹ A PB 1972. február 22-i ülése. MNL OL 288. f. 5/575. ő. e.

re. Egyik garanciája volt az alkotmányos működésnek, hogy az Elnöki Tanácsnak megvolt ez a joga.”⁴²

A Központi Bizottság ülésével az alkotmánymódosítás előkészítésének politikai szakasza lezárult. Ezt követte a rövidre szabott parlamenti vita, amely az *Országgyűlési Értesítő* tanúsága szerint 1972. április 19-én délelőtt 11 órakor kezdődött és délután 17 óra 52 perckor zárult. (A tárgyalást közel két egy-egy órás szünet szakította meg.) Az Országgyűlés valójában tehát négy óra alatt megtárgyalta az alkotmánymódosítás tervezetét.⁴³

A törvényjavaslat expozéját Kállai Gyula, az alkotmánymódosítást előkészítő parlamenti bizottság elnöke tartotta. A történelmi áttekintést követően sorra vette azokat a javaslatokat, amelyeket a bizottság – illetve korábban a párt vezető testületei – nem támogatott.

A módosítás új elemei közül kiemelte:

- az Alkotmány preambulumba bekerült a magyar államiság ezeréves múltjára történő utalás (erről Kádár János hozzászólásában részletesen beszélt);

- az Alkotmány tartalmazza a közvetlen demokrácia intézményét, az állampolgárok nemcsak küldötteik útján gyakorolják a hatalmat, munkahelyükön és lakóhelyükön is részt vesznek az állam tevékenységében, a közügyek intézésében. Indokolt az Alkotmányban a közvetlen demokrácia és a népképviseleti demokrácia egységbe foglalása;

- az új szövegben egyértelműen kifejeződik: a társadalom vezető ereje a munkásosztály marxista-leninista pártja;

- a politikai mechanizmus legfontosabb elemeit tartalmazza az új Alkotmány, így rögzíti a Hazafias Népfront, a szak-

⁴² A Központi Bizottság kibővített ülése 1972. március 15. MNL OL 288. f. 4/116. ó. e. 54–63.

⁴³ *Országgyűlési Értesítő*, az Országgyűlés 8. ülése 1972. április 19. 550–614.

szervezetek és a szövetkezetek szerepét. Az utóbbiakat nem csupán gazdasági egységnek, hanem a lakosság társadalmi közösségének minősítették;

- meghatározták az állam nemzetközi tevékenységének szocialista elveit. A szocialista országokkal megvalósuló baráti kapcsolatok erősítése mellett, a Magyar Népköztársaság a béke és az emberi haladás érdekében kész valamennyi országgal együttműködni;

- a gazdasági rendszerre vonatkozó szabályok között korszakos jelentőségűek a szövetkezeti és az állami tulajdon egyenrangúságát, a termelőszövetkezeti földtulajdon kiemelt védelmét biztosító rendelkezések;

- az államszervezetre vonatkozó fejezetben deklarálták az országgyűlés népképviselési jellegét, szerepét az alkotmányosság biztosításában, jogát az állami szervek alkotmányosságtól vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezéseinek megsemmisítésére. Az állami, kormányzati tevékenység meghatározásában betöltött szerepéhez igazodott az az új kiegészítés, miszerint az országgyűlés megvitatja és jóváhagyja a kormány programját, az állami költségvetést és zárszámadást, nemzetközi szerződéseket erősít meg;

- szélesedett az Elnöki Tanács hatásköre. Az új rendelkezések alapján megválasztja a hivatásos bírákat, kinevezi az államtitkárokat (ez az intézmény szintén új), valamint közkegyelmet hirdethet. Az alkotmányos feltételek fennállása esetén rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre. Az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszélyt, illetve annak megszűnését az Elnöki Tanács hirdetheti ki, illetve állapíthatja meg;

- szélesebben határozták meg a Minisztertanács feladatait, azok nem szűkültek le csupán az államigazgatás legfelsőbb szintű irányítására;

– a tanácsrendszerre vonatkozóan az új III. tanácstörvény alapvető elemeit illesztették az Alkotmányba, ezek közül új vonás a tanácsok önkormányzati jellegének alkotmányos ki-
fejezése;

– az ügyészségről szóló fejezetben mellőzték azt a korábbi rendelkezést, miszerint a legfőbb ügyész örökdik a törvényesség betartása felett, ez minden állami szerv, társadalmi szervezet, szövetkezet és állampolgár kötelessége. Ezt követően a legfőbb ügyész már nem a törvényesség legfőbb őre, megtörtént az első lépés az általános törvényességi felügyelet szűkitése érdekében, előtérbe került az ügyészség szerepe a büntetőeljárásban, a vádképviseletben;

– a módosítás tartalmilag érintette az állampolgári jogok szabályozását. Azokat több új elemmel egészítette ki (szociális jogok, nemzetiségi jogok, öregek, munkaképtelenek anyagi ellátása mint állampolgári jog, rögzítették, hogy a Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat). A legfontosabb változásnak az minősült, hogy a jogok biztosításában megszűnt a különbségtétel a dolgozók és az állampolgárok között. Ennek a társadalom életében messzemenő hatásai alakultak ki, például megszűnt a különbségtétel alkotmányos alapja a felsőoktatásba jelentkezők között.⁴⁴

Az országgyűlés vitájában Kádár János is részt vett. Hoszszú történelmi bevezető után megindokolta, hogy a párt álláspontja szerint miért nem szükséges az új Alkotmány megalkotása, az ország nevének megváltoztatása. Megismételte a korábbiakban már felsorolt érveket. Beszédében részletesen kitért az állampolgári jogok új szabályozására. „Alkotmányunk egyik fontos vonása az állampolgári egyenlőség. Államunk a Magyar Népköztársaság minden polgára számára

⁴⁴ Uo. 552–563.

egyenlő jogokat biztosít és azonos kötelezettségeket ír elő, a politikai jogoktól a szociális biztonsáig. [...] Alkotmányunk egyrészt kibővíti a jogok körét, másrészt számos jogot kiterjeszt a társadalom legszélesebb rétegeire. [...] Alkotmányunk módosított szövege magába foglalja az emberi jogok tiszteletben tartását, a jogoknak a társadalom érdekeivel összhangban való gyakorlását.”

Az Országgyűlés az 1949. évi X. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló törvényjavaslatot az előírt minősített szavazattöbbségnek megfelelően elfogadta. A szavazás kézfelemeléssel történt, ellenszavazat és tartózkodás nélkül. A *Magyar Közlöny* 1972. április 26-án megjelenő számában tették közzé az Alkotmány 14. módosítását tartalmazó 1972. évi I. törvényt.⁴⁵

Az 1949. évi Alkotmány fontosabb változásairól

Az 1972. évi I. törvény jelentős mértékben megváltoztatta az Alkotmány tartalmát: az új Alkotmány megalkotásánál kevesebb, de az egyszerű módosításnál több történt. Az alkotmányjogi szakirodalomban az ilyen jellegű és mértékű korrekciót alkotmányrevíziónak nevezik. 1972 áprilisában valóban Magyarországon is ez történt, még ha politikai megfontolásokból a politikai vezetés ezt a változást megpróbálta kisebbiteni.

A preambulum első mondataiban utalás történt Magyarország évezredes történetére, a nép nemzetfenntartó szere-

⁴⁵ *Magyar Közlöny*, 1972/32. április 26. 38676–38685.

pére, küzdelmeire a függetlenségért és a szabadságért. Az 1949-es Alkotmány bevezetője ilyen történelmi elemeket nem tartalmazott. Kádár János parlamenti hozzászólásában kiemelte: az országgyűlés előtt lévő módosítási javaslat jól kifejezi a több mint ezeréves magyar állam és társadalom történelmi folyamatosságát, forradalmi változásait, a szocializmus és a magyar államiság napjainkra megvalósult rendíthetetlen és megbonthatatlan egységét.⁴⁶ Ezekkel a mondatokkal megpróbálták helyreállítani a magyar államiság történelmi folyamatosságát, annak ellenére, hogy az 1945 előtti államot az uralkodó osztály elnyomó szervezetének minősítették.

A társadalmi rendről szóló fejezetben kinyilvánították, hogy a Magyar Népköztársaság szocialista állam [2. § (1) bek.]. Ennek deklarálása anélkül történt, hogy az ország megnevezése megváltozott volna. A hatalomgyakorlás elsődleges formájának a képviseleti demokrácia minősült, de fontos szerepet tulajdonítottak a közvetlen demokratikus formáknak is. Az állampolgárok munkahelyükön és lakóhelyükön közvetlenül részt vesznek a közügyek intézésében [2. § (5) bek.], ez a szakasz azonban nem biztosította az országos ügyekben történő közvetlen részvételi lehetőséget.

Az Alkotmányban deklarálták: a párt a társadalom vezető ereje (3. §), a politikai mechanizmus alapvető intézményeinek nyilvánították a Hazafias Népfrontot, a szakszervezeteket, és biztosították a társadalmi szervezetek részvételét a szocialista építésben (4. §). Ennek alapján a párt vezető szerepe innentől alkotmányos megalapozottságot kapott, miként a pártállamra jellemző egész politikai rendszer is, amely az 1989-es változásokig működött.

⁴⁶ *Országgyűlési Értesítő*, i. m. 568.

Új elemként meghatározták az állam külpolitikai funkcióit (5. §). Eszerint a Magyar Népköztársaság a szocialista világrendszer részeként fejleszti és erősíti barátságát a szocialista országokkal, együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával a béke és az emberi haladás érdekében. Ebben a megfogalmazásban Magyarországot a szocialista világrendszer részeként határozták meg. A korábbi tervezetekben nem ez a formula szerepelt, a szocialista országokkal kapcsolatban a barátság fejlesztését és az együttműködési törekvést fejezték ki. A szakasz megszövegezése az utolsó pillanatban változott.⁴⁷ Ez a meghatározás így túlságosan tág értelmezési lehetőséget kínált, hiszen a szocialista világrendszer nem volt egy nemzetközi jogi intézmény, és nem tekinthető valamiféle államszövetség kezdetleges formájának sem.

A tulajdonviszonyok szabályozásában elsősorban a társadalmi tulajdon két formájának azonos alkotmányos pozícióját kell kiemelni. A népgazdaság fejlesztését az állami és szövetkezeti tulajdon együttes fejlesztésére kell alapozni (6. §). Ez azt fejezte ki, hogy a szövetkezeti tulajdonnak hosszú távú biztos perspektívája van, nem kell attól tartani, hogy a jövőben kényszerűen beolvad az állami tulajdonba. Külön rendelkezés szolt a föld szövetkezeti tulajdonának védelméről [10. § (3) bek.]. Ezek a szabályok megalapozták és elősegítették a szövetkezetek vállalatszerű működését, és ennek társadalmi-gazdasági hatásai alapvetően befolyásolták Magyarország fejlődését a következő két évtizedben.

A gazdaságirányítási rendszer reformjával összefüggésben alkotmányos státuszba került az állami vállalat. A 9. §-ban nyilvánították, hogy az állami vállalatok és egyéb gazdálkodó szervek – a törvényben meghatározott módon és felelősség-

⁴⁷ Kovács István, i. m. 363–364.

gel – önállóan gazdálkodnak. Nem kapott azonban politikai támogatást az előkészítés során javasolt községi, városi és egyesületi tulajdoni forma, és nem került be az Alkotmányba a tanácsok vagyoni önállósága és vagyoni jogai. Alkotmányos védelmet kapott az állampolgárok személyi tulajdona és a kisárutermelők társadalmilag hasznos tevékenysége. A magyar jog ezen a téren jóval toleránsabbnak bizonyult, mint más szocialista országok szabályozása. A kisárutermelő tevékenységet olyan megszorító feltétel korlátozta, miszerint a magántulajdon, a magánkezdeményezés a köz érdekét nem sértheti (12. §). A közérdek értelmezését a jogalkotó az állami hatóságokra bízta, így ennek megítélése jogbizonytalanságot eredményezhetett.

Az államszervezetre vonatkozó új alkotmányos rendelkezések nem változtatták meg az 1949-es Alkotmányban rögzített államszervezeti modellt. Továbbra is vezérlő elv maradt az államhatalom egysége (ennek kapcsán érdemes emlékeztetni Nyers Rezső gondolataira a hatalommegosztás lehetőségeiről szocialista viszonyok között), a sztálini Alkotmányban rögzített négy szervtípusban (államhatalmi, államigazgatási, bírói és ügyészi szervek) megtestesülő állami mechanizmus. A modernizációs törekvések és igények ebben a körben érvényesültek a legkorlátozottabban.

A módosítás nyomán az országgyűlés államhatalmi jelleme mellett kiemelték annak népképviselői funkcióját, így az ennél fogva biztosítja az állampolgárok akaratának érvényesülését is a törvényalkotásban, az állami politika kialakításában, a törvények végrehajtásában (19. §). Nem változott a képviselők státusza, megmaradt annak ún. „küldötti” minősége, amiből következett, hogy a képviselő legfontosabb feladata a választókerületi érdekek erőteljes képviselete, a megbízók érdekeinek közvetítése. Ennek egyik következménye a

rendszeres beszámolási kötelezettség, és ehhez kapcsolódik a visszahívás intézménye (20. §).

Az országgyűlés hatásköre csupán látszólag szélesedett. Fontosabb változások:

- az országgyűlés kizárólagos jogkörébe került az állampolgárok alapvető jogaira és kötelezettségeire vonatkozó törvények megalkotása. Ebből adódóan az Elnöki Tanács ebben a tárgykörben már nem alkothatott törvényerejű rendeleteket [54. § (3) bek.];

- az országgyűlés szerepének további erősödését jelentette a kormányzati tevékenység irányvonalának meghatározása, a kormány programjának megvitatása és jóváhagyása [19. § (3) bek.];

- az alkotmányosság ellenőrzésében sajátos „túlszabályozás” alakult ki. Eszerint az országgyűlés biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, ellenőrzi az Alkotmány megtartását, megsemmisíti az alkotmányellenes rendelkezéseket [19. § (2)–(3) bek.]. Az Elnöki Tanács örködik az Alkotmány végrehajtásán, [...] megsemmisíti és megváltoztatja az Alkotmányba ütköző jogszabályokat, határozatokat, intézkedéseket [30. § (2) bek.]. Az elfogadott megoldásnak valójában az alkotmányosság garanciáinak erősítésében semmi jelentősége nem volt, elsősorban az azt ellenőrző külső intézmény hiányát kívánta a konstrukció ellensúlyozni;

- az éves költségvetés megállapítása mellett az Országgyűlés annak végrehajtását, azaz a zárszámadást is jóváhagyja [19. § (3) bek. d/ pont];

- a módosítás során szélesedett a törvénykezdeményezési joggal rendelkezők köre, erre feljogosították az országgyűlési bizottságokat is [25. § (1) bek.];

- az ellenőrzési funkció jobb érvényesítését szolgálta az az új szabály, hogy az országgyűlési képviselők, a Miniszterta-

nács és annak tagjai mellett kérdéseket intézhettek az Elnöki Tanácshoz, az államtitkárokhoz, a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez és a legfőbb ügyészhez (27. §). (A Legfelsőbb Bíróság elnökének interpellálhatósága azonban nem egyeztethető össze a bírói függetlenséggel.)

Nem változott az Elnöki Tanács pozíciója a kormányzati rendszerben. Továbbra is kettős jogkört gyakorolt, eljárta saját hatáskörében és helyettesítette az Országgyűlést, bár az előkészítés során több javaslatban radikális változtatásokat szorgalmaztak, visszatérést az egyszemélyes államfői intézményéhez, vagy egy államtanács jellegű szűkebb kollektív államfői testület bevezetését. Jellemző, hogy a módosítás vitáiban a különböző fórumokon mindenki az Országgyűlés szerepének erősítése mellett érvelt, a valóságban és ténylegesen azonban az Elnöki Tanács hatásköre szélesedett. Ennek alapján:

- az Alkotmány hatáskörébe utalta a bírák megválasztását, az államtitkárok kinevezését, a rendjelek és címek alapítását és odaitélését [30. § (1) bek. g/ pont];

- a közkegyelem gyakorlása – amely a módosítás előtt az országgyűlés kompetenciájába tartozott – az Elnöki Tanácshoz került [30. § (1) bek. j/ pont];

- az előzőekben részletezett feladatot kapott az Elnöki Tanács az Alkotmány végrehajtásának ellenőrzése kapcsán [30. § (2) bek.];

- az Alkotmány felhatalmazta az Elnöki Tanácsot, hogy háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetére rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozzon létre (31. §). Ezzel a rendelkezéssel a módosítás egy alkotmányjogi hiátust szüntetett meg.

Kiszélesedett a Minisztertanács hatásköre, tekintettel arra, hogy azt az Alkotmányban nem csupán az államigazgatás legfelsőbb irányító szervének minősítették, hanem ehhez hoz-

zákapcsolták az államvezetési és kormányzati feladatokat is. A miniszteri felelősségre vonatkozó rendelkezésekben előírták, hogy a Minisztertanács tagjai és az új intézményként létrehozott államtitkárok a Minisztertanácsnak és az Országgyűlésnek egyaránt felelősek, és beszámolási kötelezettségük is ehhez igazodik [39. § (2) bek.].

A tanácsokról szóló fejezetben a harmadik tanácstörvény legfontosabb elveit emelték az Alkotmányba, új vonásként hangsúlyozva a tanácsok önkormányzati jellegét. Ezzel összefüggésben a tanácsok két legfontosabb feladatuként határozták meg a terület- és településfejlesztést, valamint a lakossági szükségletek kielégítésének megszervezését [43. § (1) bek. d/ pont].

A módosításban életre keltették az 1949-es Alkotmány holt rendelkezését a bírák választásáról, eszerint a hivatásos bírákat határozatlan időre az Elnöki Tanács választja. Ehhez kapcsolódott az az új szabály, hogy a megválasztott bírákat csak a törvényben meghatározott okok alapján lehet visszahívni. Ezek a rendelkezések fontos biztosítékai a bírói függetlenségnek [48. § (1) bek.]. A korábbi szabályozástól eltérően, miszerint a védelemhez való jog csak a bírói eljárásra korlátozódott, azt kiterjesztették a büntetőeljárás valamennyi szakaszára [49. § (2) bek.]. Az ügyészség funkcióinak meghatározásában előtérbe kerültek a bűncselekmények üldözésével, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádképviseléssel kapcsolatos feladatok [51. § (2) bek.]. Ezt követően a legfőbb ügyész tehát már nem a törvényesség legfőbb őre.

A legmarkánsabb változások az alapvető jogok szabályozását érintették. A társadalmi berendezkedés alapintézményeként a társadalmi rendszerről szóló fejezetbe iktatták a házasság és a család védelmére, az ifjúságra, a szociális biztonság egyes elemeire, a tudományos munka, a művészet és a mű-

velődés támogatására utaló szabályokat. Ez természetszerűen nem egyszerű szerkesztési megoldás volt, azok kiemelése az intézmények társadalmi súlyából következett.

A másik jelentős változás a dolgozók jogai és az állampolgárok általános jogai közötti különbségtétel megszüntetése, az alapvető jogok állampolgári egyenjogúságra épülő szabályozása volt. Hasonló elvi jelentőségű volt annak deklarálása, hogy a Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat [54. § (1) bek.]. Az emberi jogok fogalmának megjelenése a magyar Alkotmányban az ahhoz való változó viszonyt fejezte ki. A korszak szocialista alkotmányában egyedül az 1963-as jugoszláv Alkotmányban találhatunk utalásokat az emberi jogokra. Magyarország 1969-ben bejelentette csatlakozását az ENSZ-ben elfogadott két alapvető emberi jogi egyezségományhoz (a Polgári és Politikai Jogok, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok nemzetközi egyezségományai, 1966). Megerősítésük Magyarországon később, 1976-ban történt (1976. évi 8., 9. trv.). A hetvenes évtized elején már oldódott az emberi jogok kategóriájával szembeni korábbi elutasítás. Az, hogy a viták és a tartózkodás ellenére is végül az emberi jogok tiszteletének kifejezése bekerült a módosítás szövegébe, részben összefüggött a párizsi békeszerződésben foglalt kötelezettségek végrehajtásával. A 2. cikk szerint: „Magyarország minden szükséges intézkedést megtesz azíránt, hogy a fennhatósága alá tartozó minden személynek biztosítsa [...] az emberi jogokat és az alapvető szabadságok élvezetét.” Miután a módosítás tervezetében nem volt egyetlen olyan szakasz sem, amely utalt volna erre a kötelezettségre, így kerülhetett az emberi jogok tiszteletének deklarálása az állampolgári jogokat tartalmazó fejezet élére.⁴⁸ Egyben meg-

⁴⁸ Kovács István, i. m. 363–364.

határozták e jogok gyakorlásának korlátait is, annak feltétele a szocialista társadalom érdekeinek szolgálata és a kötelezettségek teljesítése (54. §).

A módosítással több új jog is bekerült az Alkotmányba, így a közügyek intézésében való részvétel joga [68. § (1) bek.], amibe beleértendő a kérelmezési és panaszjog is. Állampolgári joggá vált az élet és a testi épség, az egészség védelme [57. § (1) bek.], bővült a nemzetiségeket megillető jogok köre, egyenjogúságuk kinyilvánítása mellett alkotmányos szinten garantálták számukra az anyanyelvi oktatást, az anyanyelv használatának jogát, saját kultúrájuk megőrzését és ápolását [61. § (3) bek.]. A politikai jogok tekintetében nem következett be érzékelhető változás. A módosított Alkotmány ugyan biztosította az egyesülési jogot, de nem az egyesülés szabadságát [65. § (1) bek.]. Az egyesülési jog elsősorban a társadalmi célokat szolgáló tömegszervezetek, tömegmozgalmak létrehozására vonatkozott, és nem az állampolgárok egyéni szerveződéseire, önkéntes egyesületeikre.

Az állampolgári jogok érvényesítésének biztosítékai között kell említenünk, hogy az Alkotmány kimondta, azok szabályozása csak törvényben történhet. Az Alkotmányban megjelent a szociális egészségi jogok kapcsán az állam intézményfenn tartási kötelezettsége. Az alkotmánymódosítás előkészítésével párhuzamosan zajlott az egészségügyi törvény kodifikációja, amelyben meghatározták az állam feladatait az ingyenes orvosi ellátás biztosításában (1972. évi II. törvény az egészségügyről). A fejezet egészének értékelése kapcsán írta Bihari Ottó professzor: nem gyökeresen új, de több is, mint átszisztelezés, „jobban hangzóra” való átszerelés.⁴⁹

⁴⁹ Bihari Ottó: Alkotmányreformunk jelentősége. *Jogtudományi Közöny*, 1973. február, 60.

Miként értékelhető az 1972-es általános alkotmányrevízió?

Vajon volt-e számottevő hatása az alkotmánymódosításnak a közjogi viszonyok fejlődésére, a társadalmi viszonyok alakulására? Ebben az elemzésben természetesen nem a jogállami értékek érvényesülését kell számonkérnünk egy más alapelvekre, más értékrendszerre felépülő alkotmányos berendezkedésen. A kérdés valójában az, hogy az akkori lehetőségek és feltételek között ez az alkotmánymódosítás hozzájárult-e pozitív változásokhoz. Az alkotmányok alapvető funkcióik alapján elsősorban a meglévő intézmények, a kialakult társadalmi viszonyok leírását tartalmazzák, azok stabilitását szolgálják. Az alkotmányok ebből fakadó merevsége és a társadalom gyors változásai között kialakuló feszültséget, diszharmóniát alkotmányreformok útján lehet feloldani. Lényegében ez történt 1972-ben Magyarországon is. 1956-ot követően a gazdaságirányítási rendszer átalakulása nyomán és más társadalmi, politikai folyamatok hatására az Alkotmányt hozzá kellett igazítani a társadalmi valósághoz. Azt kellett eldönteni, hogy milyen legyen a korrekció mértéke, minősége. Változhatnak-e az akkor autentikusnak tartott modell legfontosabb elemei, gazdagodhat-e az alkotmányos berendezkedés olyan új intézményekkel, elvekkel, amelyek megjelenése már befolyásolná a politikai rendszer minőségét is (alkotmánybíráskodás intézménye, emberi jogok deklarálása, önkormányzatiság, egyesülési jog – és a sor tovább folytatható). Ezek nem utólag konstruált dilemmák, ez a döntés a tapasztalatok és a viták tanúsága szerint nyomasztotta a politikai vezetést. Ebből is következett, hogy változó intenzitással több mint tíz éven át szerepelt a téma a párt vezető testületei előtt, és a

szakmai fórumokon kidolgozott javaslatok folyamatosan eljelenlégtelenedtek, a „kompromisszumok” felőrölték az eredeti tartalmakat. Ennek okait keresve megállapíthatjuk, hogy sem akarat, sem lehetőség nem volt a politikai rendszer és az alkotmányos berendezkedés mélyebb reformjára. A gazdasági mechanizmus átalakítása amúgy is próbára tette a szövetségesek tűrőképességét, és ez joggal intette óvatosságra a magyar vezetést. De annak szándéka sem arra irányult, hogy a polgári alkotmányosság elveivel, mintáival modernizálják a szovjet modellre épülő magyar rendszert. Erős volt a meggyőződés a szisztéma felsőbbrendűségében, és hasonlóképpen a ragaszkodás a régi intézményekhez, idegenkedés az újaktól. Ezek között a keretek között érdemes tehát mérlegelni az 1972-es alkotmánymódosítás eredményeit, hatásait.

A szakirodalomban található értékelések igen sokszínűek. Schmidt Péter szerint az alkotmányreformban az állam és a társadalom viszonyát érintő új törekvések csak részben tükröződtek, ezek olyan koncepcionális kérdések, amelyeket az új Alkotmányban kell megoldani.⁵⁰

Bihari Ottó az állampolgári jogok újraszabályozását, a biztosítékszisztéma realizálásának növelését, az állami intézmények jobb és pontosabb leírását tartotta kiemelendőnek. Megállapította, az Alkotmány közelít a társadalmi, gazdasági valósághoz, az állami vállalatok, a szervezetek gazdasági életben betöltött szerepének elismerésével.⁵¹ Petrik Ferenc az alapvető jogok kiterjesztését, a társadalmi tulajdon állami és szervezeti formájának egyenlőségét tekintette fontosnak.⁵² Feitl István az alkotmányrevízió jelentőségét abban látta, hogy az

⁵⁰ Schmidt Péter: Negyven év alkotmányfejlődéséhez. *Állam és Igazgatás*, 1985. április, 289–300.

⁵¹ Bihari Ottó, i. m. 57–64.

⁵² Petrik Ferenc: Az országgyűlés elfogadta az Alkotmány módosításáról szóló törvényt. *Magyar Jog*, 1972/4. 193–195.

„kodifikált egy olyan jóléti társadalmi modellt, amelyben az állam és annak gazdasági intézményei egy minden állampolgárra kiterjedő jóléti szolgáltatásrendszerrel látnak el mindenkit. Ez a szociális, az egészségügyi és a szó tág értelmében vett kulturális (sport, közművelődés, tudomány, művészet) szférára egyaránt kiterjedt.”⁵³ Sente Zoltán szerint „a kádári konszolidáció alkotmánytörténeti szempontból kevésbé mozgalmasság volt. Az 1949-es Alkotmány felülvizsgálatára is csak 1972-ben került sor. Az 1972-es áprilisi revízió a felépült szocialista állam majdnem teljesen megújult alaptörvénye volt.”⁵⁴ Kukorelli István álláspontja szerint „az Alkotmányban leírt pártállami rendszer alapjaiban modellszerűen 1989. október 23-ig nem változott. Az általános képet árnyalják a modelltől való rendszeres kitörési kísérletek: az 1956-os forradalom, az 1968-as új gazdasági mechanizmus, az 1985 utáni alkotmányozási átmenet, amely már nem fékeződött le nemzetközi határokon.” Megállapította, hogy az 1972-es nyomán megnőtt az önálló kormányzati tevékenység.⁵⁵

Szabó Imre akadémikus, aki a módosítás előkészítésében is meghatározó szerepet vitt, úgy emlékezett, hogy az 1972-es módosítás szándéka a korszerűsítés volt, az 1949-es Alkotmány meghaladása, a hibák kiigazítása. „Ez azonban nem történt meg, nemhogy a szükséges, de még az elégséges mértékben sem.”⁵⁶ Hasonló véleményt képvisel Szoboszlai

⁵³ Fejtő István: A Kádár-rendszer alkotmányossága. In: *A történettudomány szolgálatában. Tanulmányok a 70 éves Gecsényi Lajos tiszteletére*. Szerk. Baráth Magdolna, Molnár Antal. Magyar Országos Levéltár–Győr-Moson-Sopron Megye Győri Levéltára, Budapest–Győr, 2012, 661–662.

⁵⁴ Sente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 412.

⁵⁵ Kukorelli István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Budapest, 2006, 39.

⁵⁶ Törökényi Alkotmány. *Élet és Irodalom*, 1987. október 9. 7. Interjú Szabó Imrével (Gellért Kis Gábor).

György: „Az 1972. évi alkotmánymódosítás nem hozott minőségi változásokat, és jól tükrözte azt a politikai helyzetet, hogy a gazdaságirányítási reformot nem követte lényeges politikai reform.”⁵⁷ Sárközy Tamás a gazdaságirányítás átalakulásához kapcsolódó reformok ismertetését azzal összegzi: „Lényegében ezt a folyamatot zárja le az 1972-es, elég jelentős mértékű alkotmánymódosítás, amely ugyanakkor azt is egyértelművé teszi, hogy átfogó politikai reformról nem lehet szó, csak kis progresszív részletváltoztatásokról.”⁵⁸ Romsics Ignác azt hangsúlyozta, hogy „eltérően az 1949-esről, amely legnagyobb részben az 1936-os szovjet alkotmány fordítása volt, az 1972. évi I. törvény a több mint ezeréves magyar történelem betetőzéseként értékelte a szocializmus rendszerét, s a korábban kitüntetett szerepű »munkás« terminust az »állampolgárok« fogalmával váltotta fel. A politikai rendszer pártállami jellege ugyanakkor nem változott. Az országgyűlés által egyhangúlag elfogadott alaptörvény deklarálta az egypártrendszer.”⁵⁹

A fentiekben ismertetett szerteágazó, kritikus és kevésbé elmarasztaló értékelések, és a módosítás tartalma alapján is megállapítható, hogy az 1972-es alkotmányrevízió, ha nem is minősíthető kitörésként a pártállami modellből, számos elemében mégis pozitív hatást váltott ki az elkövetkező években. Ezek természetesen eltérő súlyúak és különböző jellegűek. Ezek sorában a következőket érdemes kiemelni:

– Az ünnepélyes bevezetőben megerősítették a magyar-ság ezeréves múltjának különböző szakaszait összekötő kon-

⁵⁷ Szoboszlai György: *Államiság és politikai rendszer*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1987, 201.

⁵⁸ Sárközy Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Park Kiadó, Budapest, 2012, 115.

⁵⁹ Romsics Ignác: *Magyarország története a 20. században*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 423.

tinuitást, amely egybekapcsolta az egyes történelmi korszakokban a nép erőfeszítéseit Magyarország függetlenségéért és fennmaradásáért. A történelmi folyamatosság kiemelése megteremtette a kapcsolatot a nemzeti identitás és az Alkotmány között.

– Alkotmányosan rögzítették a pártállam politikai mechanizmusát, amelynek alapját a párt vezető szerepe jelentette, az alkotmányos státusz a Hazafias Népfront és a szakszervezetek tevékenysége szempontjából a későbbiekben fontosnak bizonyult.

– A társadalmi folyamatok alakulásának, fejlődési irányának meghatározó tényezőjévé vált a társadalmi tulajdon két formájának, az állami és a szövetkezeti tulajdon egyenjogúságának alkotmányos deklarálása, a vállalati önállóság kifejezése. Ez biztosította a szövetkezetek gazdasági tevékenységének kiszélesítését, garanciát nyújtott a szövetkezeti tulajdon perspektíváját illetően. A szabályozás mindkét eleme elősegítette a piacgazdaságra történő áttérés feltételeinek kialakulását. Hasonló relevanciával bír az állampolgári jogok egyenjogúsítása, a dolgozó és az állampolgár közötti különbség megszüntetése. Ezzel megszűnt az alkotmányos alapja az állampolgárok közötti különbségtételnek a társadalmi életben.

– Az 1946. évi I. törvény, közismert nevén a köztársasági törvény bevezetője tartalmazta először a hazai jogalkotásban az emberi jogokat. A módosításban túlléptek a korábbi szocialista jogfelfogásra jellemző elutasításon, Magyarország kötelezettséget vállalt az emberi jogok tiszteletben tartására. Ez a helsinki folyamat kezdetén, három évvel a Helsinki Záróokmány aláírása előtt hozzájárult az emberi jogi problematika megjelenítéséhez.

– Tartalmilag gazdagodott az állampolgári jogok katalógusa, új elemek jelentek meg, és erősödött a biztosítékok rend-

szere. Az alapjogok kapcsán kizárólagossá vált az Országgyűlés törvényalkotó hatásköre. Az anyagi ellátás, a szociális és egészségügyi jogok érvényesítésében megjelent az állam intézményfenntartási kötelezettsége is.

– Az államszervezet egészét kevésbé érintették a változások. Ugyanakkor az alkotmányosság, a törvényesség fogalmának, az ebből adódó feladatok differenciált meghatározása befolyásolták azokat a folyamatokat, amelyek eredményeként, még ha kezdetleges formában is, korlátozott hatáskörrel, de a magyar alkotmányos rendszerben megjelent az alkotmányvédelem elkülönült intézménye (Alkotmányjogi Tanács 1983).

– Az alkotmányrevíziót követően megindult az Alkotmány végrehajtását szolgáló törvények, jogszabályok kidolgozása. A módosítással párhuzamosan készítették elő az 1972. évi II. törvényt az egészségügyről. Az 1972. évi IV., a bíróságokról szóló törvényben megszüntették a korábban államigazgatási szervként működő, de bíraskodási funkciókat ellátó gazdasági döntőbizottságokat, ezzel egységesült a bírósági szervezet, a jogi intézményrendszerben megjelentek a választott bíraskodás kezdeti formái. Az 1972. évi V. törvényben újraszabályozták az ügyészség szervezetét és működését. A büntetőeljárás módosításában (1973. I. törvény) érvényesítették a védelemhez való jog kiterjesztését a büntetőeljárás teljes szakaszára.

Magyarország 1973-ban csatlakozott az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezményhez (GATT). Ezt a lépést megkönnyítette, hogy a népgazdaság tervezéséről szóló 1972. évi VII. törvényben megszüntették a kötelező tervmutatókat, és ténylegesen megszűnt a tervszerződés intézménye. Az 1973. évi III. törvényben szabályozták a Minisztertanács tagjainak és az államtitkárok jogállását és felelősségét. Ezek a törvények az alkotmánymódosítás végrehajtását szolgálták, és pozitív hatást fejtettek ki a jogrendszer egészére.

Külön kutatás tárgya lehet annak vizsgálata, hogy váltott-e ki a magyar alkotmányrevízió nemzetközi hatást. Részletes elemzés hiányában két olyan megoldást említhetünk, amelyek nagy hasonlóságot mutatnak a magyar rendelkezésekkel. A Szovjetunió 1977-es új Alkotmányában az alkotmányosság védelmére szolgáló konstrukcióban a 121. cikk 4. pontja alapján „A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége Legfelsőbb Szovjetjének Elnöksége [...] ellenőrzi a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége Alkotmányának megtartását, biztosítja a szövetségi köztársaságok alkotmányainak és törvényeinek egyezését a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége Alkotmányával és törvényeivel.”⁶⁰ Ez a szabályozás alapjaiban megegyezik a magyar konstrukcióval, mindkét esetben az alkotmányozás ellenőrzésében a kollektív államfői testület kapott feladatokat.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok megjelenítése is a magyarhoz hasonló formulával történt az 1977-es szovjet Alkotmányban, azzal az eltéréssel, hogy ott ezt a külpolitika meghatározó alapelvei között sorolták fel. 29. cikk: „A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége kapcsolatai más államokkal a következő elvek megtartására épülnek. [...] Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása [...]”⁶¹

Összegzőként, a címben feltett kérdésre válaszolva azt állapíthatjuk meg, hogy az 1972-es alkotmányrevíziót nem tekinthetjük kitörési kísérletnek, inkább minősíthető a rendszer keretein belüli modernizációs próbálkozásnak. A szakmai előkészítés során azonban határozottan megjelent az a változtatási szándék, amely új intézményekkel, megoldások-

⁶⁰ *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982, 265–266.

⁶¹ Uo. 240.

kal korszerűsítette volna az alkotmányos berendezkedést. Voltak olyan területek, ahol ezek a törekvések jobban érvényesülhettek (állampolgári jogok, tulajdonviszonyok szabályozása), az államszervezetre vonatkozó fejezetben viszont korlátozottabban. Mindezt alapvetően a politikai vezetés tűrőképessége határozta meg, amelyet nagymértékben befolyásoltak a belső és külső korlátok. Anélkül, hogy túlértékelnénk a módosított Alkotmány hatásait, az kimutathatóan pozitívan befolyásolta a következő évek jogfejlődését. Ez megjelent az Alkotmány végrehajtását szolgáló törvények tartalmában, másrészt olyan szakmai-politikai diskurzusok folytatásában, amelyek eredményeként később alakultak ki jogi megoldások (alkotmányvédelem). Túlzó lenne az a megállapítás, amely közvetlen kapcsolatot feltételez a rendszerváltáskori alkotmányos átalakulás és az 1972-es alkotmányrevízió között, de az tagadhatatlan, hogy az ahhoz vezető feltételek kialakulásában van jelentősége annak, ami 1972-ben történt.

Eredeti megjelenés: Múltunk 2017/2.

EGY „IDEGEN TEST” A SZOCIALISTA ÁLLAMSZERVEZETBEN

Adalékok az Alkotmányjogi Tanács létrejöttének történetéhez

Bevezetés

Az 1949-et követően kialakult magyar alkotmányos berendezkedés fő vonásaiban gyökeresen nem változott a rendszer-váltásig. A 40 év során azonban történt több hullámban és változó intenzitással számos kísérlet is a korrekcióra, a rendszer reformjára. Természetesen ezek nem érintették a rendszer alapjait, és a politikai szándékok rendszerint meggátolták kiteljesedésüket. Az évek során a reformok céljai változtak, míg a '60-as évek közepéig elsősorban a múlt „hibáit” kívánták megszüntetni, megismétlődésüket megakadályozni, ezt követően azonban már a kialakult politikai rendszer működésének tökéletesítése, hatékonyabbá tétele, a hatalomgyakorlás garanciarendszerének fejlesztése voltak a legfontosabb célok.¹

A '60-as évek végén és a '70-es évtized elején a politikai rendszer, az alkotmányos berendezkedés reformja messze elmaradt a gazdaságirányítás terén végbement változásoktól. Ennek elsősorban politikai okai voltak. A 40 év során azonban voltak olyan időszakok, amikor is a közjogi változások fajsúlyosabbakká váltak, és nehezebben is illeszkedtek a szocia-

¹ Schmidt Péter: A magyar politikai rendszer sajátosságai. *Társadalomtudományi Közlemények*, 1986/1. 33–48.

lista államszervezeti modellbe. Ebben a statikus rendszerben legalább három ilyen jelentős módosulást tarthatunk számon. Elsőként említhetjük az 1949-es alkotmány átfogó revízióját 1972-ben, amikor is 10 éves hosszas előkészítő munka után az Alkotmány több pontjában módosult. Egy új alkotmánynál kevesebb, de egyszerű módosításnál több történt, ezért is beszélhetünk ez esetben az alkotmány revíziójáról.

A második, hasonlóan fontos változásnak tekinthetjük az alkotmányvédelem elkülönült intézményének megjelenését a magyar alkotmányos rendszerben. Az 1983-as alkotmánymódosítással, valamint az 1984. évi I. törvénnyel létrehozott Alkotmányjogi Tanács a felgyorsult politikai folyamatok eredménye. Tevékenysége közel 20 éves szakmai előkészítés és politikai vita után – korlátozott hatáskörrel, nem kevés működési nehézséggel – 1989-ig tartott. Az Alkotmányjogi Tanács ekkor még joggal minősült idegen testnek a szocialista államszervezetben, hiszen léte és funkciói beleütköztek a modell meghatározó elveibe: a hatalom egységének és a legfelsőbb képviseleti szerv korlátozhatatlanságának tételeibe.

A harmadik, az államszervezeti modell kereteit is feszegető változást az *1987. évi X. törvény az Alkotmány módosításáról* és az ennek alapján megalkotott *1987. évi XI. törvény a jogalkotásról* eredményezte. Az országgyűlés számára fenntartott törvényhozási tárgyak meghatározásával lényegileg megszűnt az Elnöki Tanács korlátlan helyettesítő jogköre, megnőtt a legfelsőbb képviseleti szerv jelentősége, folyamatosabbá vált munkája. Emellett a törvény korlátok közé szorította a közigazgatási jogalkotást is. Mindezek nyomán ártrendeződött a kormányzás szervezete, hatásaiban mindez túlnyúlt a rendszer korlátaiban.²

² Kukorelli István: A magyar állam (közjog, államjog) története, 1944–1990. A régi-új kérdése az Alaptörvényben. In: Uő: *Hány éves az Alaptörvény?* Gondolat Kiadó, Budapest, 2017, 214–215.

Ez a szabályozás – a megváltozott viszonyok közepette is – jelentős módosításokkal ugyan, de 2010-ig hatályban maradt. Megalkotásának körülményei, annak politikai háttere tehát érdemes a további elemzésre.

A problematika elméleti megközelítése. Az elutasítástól az útkeresésig

E tanulmány keretei között célom áttekinteni az alkotmányvédelem gondolatának megjelenését, elkülönült intézményeinek kialakulását, elméleti és politikai hátterét, az elutasítástól az elfogadásig terjedő hosszú folyamatot.

A II. világháborút követő évtizedekben az alkotmányvédelem gondolatköre, annak különböző formái, az alkotmánybíráskodás – néhány országtól eltekintve – a polgári alkotmányos berendezkedés meghatározó elemeivé váltak. A közép-kelet-európai országok alkotmányfejlődése azonban más utat járt be. Az 1936-os szovjet alkotmány mintáit követő rendszerekben az alkotmánybíráskodás teljes elutasításától kezdve több évtized telt el annak elismeréséig, valamilyen formájának megjelenéséig. Ez a pártállam jellegzetességeiből következett, hiszen a párt vezető szerepe meghatározta a jogalkotás tartalmát, érvényesülése elé nem lehetett korlátokat állítani. Másrészt az alkotmánybíráskodást nem lehetett összhangba hozni az egész államszervezeti modellt alapjaiban meghatározó elméleti tételekkel sem, így az államhatalom egységének elvével, a legfelsőbb népképviselői szerv korlátozhatatlanságával. A teljes áttörés ezért csak az 1989–1990-es években következhetett be, amikor megtörtént a visszatérés a polgári alkotmányosság értékeihez és intézményeihez.

A korszak államtudományában nyomon követhetjük az erre vonatkozó nézetek változását, fejlődését, azt a több évtizedes utat, amely elvezetett az alkotmányvédelem elkülönült intézményének tagadásától annak elismeréséig. Mindez egybekapcsolódott a korszak jellemző politikai folyamataival; az alkotmányvédelem és az alkotmányellenőrzés igénye akkor erősödhetett fel, amikor a politika napirendjén is megjelent a kialakult intézményrendszer korszerűsítése, garanciális elemeinek megerősítése.

A tudományban a változás első fontos jele az alkotmány jellegének értelmezésében történt. A '40-es évek végén, '50-es évek elején elfogadott közép-kelet-európai alkotmányok közös jellemzője – hasonlóan a Szovjetunió 1936-os alkotmányához –, hogy azok többségében programatikus rendelkezéseket tartalmaztak. Így az alkotmány elsősorban politikai okmánynak minősült, nem érvényesült annak normatív minősége. Nem volt egyértelmű, hogy az alkotmány is törvény, rendelkezéseire a jogalkalmazásban hivatkozni lehet, az ugyanúgy érvényesítendő, mint bármely más jogszabály. 1959-ben az Alkotmány elfogadásának 10. évfordulóján rendezett konferencián Szabó Imre akadémikus előadásában hangsúlyozta: „Meg kell tanulnunk az írott Alkotmány köztörténetének rendelkezéseinek jogszabály módjára való alkalmazását.”³

Ugyancsak jellegzetes vonása a korszak szocialista alkotmányainak, hogy azok nem tartalmazták érvényesülésének garanciáit, az alkotmány védelmének alapvető szabályait. Az elméletben az alkotmányosság követelményei feloldódtak a törvényesség fogalmában. Ezt a jelenséget Kovács István akadémikus ekként magyarázta: „Míg a törvényesség biztosítása a szocializmus építésének időszakában az alkotmányoknak

³ Szabó Imre: Az Alkotmány helye népi demokratikus jogrendszerünkben. *Jogtudományi Közlemény*, 1959/10–11. 497–504.

is központi kérdése... addig az alkotmányosság biztosítékainak témaköre általában csak a szocializmus alapjainak lerakását követően jelenik meg... Ez főként azzal magyarázható, hogy a fejlődés korábbi szakaszában elfogadott szocialista alkotmányokban sok az olyan programjellegű szabály, amelynek realizálása nem csupán jogi kérdés..., hanem elsősorban meghatározott gazdasági, politikai, kulturális, esetenként a nemzetközi viszonyok fejlődése által meghatározott feltételektől függ. Más a helyzet a szocializmus alapjainak lerakása után, amikor már nem az új állami-jogi intézmények bevezetése, hanem a már létező intézmények megszilárdítása, fejlesztése áll az alkotmányi szabályozás középpontjában.”⁴ Ezt az érvelést alátámasztja, hogy Magyarországon az 1972-es alkotmányrevízió előkészítése során került előtérbe az alkotmányosság érvényesülésének ellenőrzése, de akkor még elbuktak a politikai vezetés ellenállásán a különböző intézmények létrehozására vonatkozó javaslatok.

Az alkotmány jogi jellegének kiemeléséből egyenesen következett hatályosulásának problematikája, ami már átvezet az alkotmányosság kérdésköréhez. Korábban az államtudományok művelői a törvényesség kategóriáját tekintették elsődlegesnek, amin leegyszerűsítve a jogszabályok betartását és betartatását értették. Az alkotmány azonban jellegénél, tartalmánál fogva mindenkor kiemelkedik a törvények sorából, és hatályosulása kapcsán azt kell vizsgálni, hogy az állami szervek betartsák rendelkezéseit, a különböző jogszabályokat azzal összhangban alkossák meg, az állampolgárok pedig maguk számára érezzék kötelezőnek az alkotmányos

⁴ Kovács István: *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. KJK, Budapest, 1985, 62.

normákat. Bihari Ottó akadémikus ebben foglalta össze az alkotmányosság lényegét.⁵

Az alkotmányosság ilyenén való meghatározása, eltérően a törvényesség tartalmától, főként a jogalkotásra koncentráldott, arra, hogy a jogalkotásban részt vevő szervek betartsák az alkotmányban megszabott hierarchiát, csak az alkotmányban jogalkotói hatáskörrel rendelkező szervek alkothassanak jogot. A törvényesség követelményeiből pedig az következett, hogy minden állami szervnek, egész tevékenységében alkalmazkodnia kell a jogszabályokhoz. Ebben a megközelítésben az alkotmányosságnak egy szűkebb értelmezése tükröződik, középpontjába az állami szervek közötti hierarchia és az alkotmányos alapokon nyugvó jogalkotó hatáskör került.⁶

A korszak magyar államtudományának összefoglaló jellegű munkájában a szerzők elemezték az alkotmányos állam és az alkotmányosság kapcsolatát. Felfogásukban a fogalom kiszélesedett: az alkotmányosság azonos az alkotmányos állammal, amely jogi garanciákkal biztosítja az állampolgárok befolyását az állami szervek megalakulására, az állami ügyek intézésére.⁷

A polgári alkotmányos berendezkedésekben az alkotmányosság tartalma ennél jóval szélesebb volt, az nem csupán az alkotmány betartását jelentette, annál többet, a társadalom demokratikus működésének követelményeit, az állam hatalmának korlátozottságát, a jog uralmát fejezte ki. Olyan elvekben tükröződött, mint a népszuverenitás és népképviselés, a hatalmi ágak szétválasztása és egyensúlya, a törvények

⁵ Bihari Ottó: Alkotmányosság és törvényesség. *Jogtudományi Közöny*, 1960/10.

⁶ Szabó Imre: Alkotmányos életünk problémái. *Állam és Igazgatás*, 1971/11.

⁷ Beér János – Kovács István – Szamel Lajos: *Magyar államjog*. Egyetemi tankönyv, Budapest, 1960, 27–28.

uralma, a jogállam megvalósulása, az egyenjogúság, az emberi jogok deklarálása és biztosítása.

A szocialista országokban kialakult alkotmányos berendezkedés ezeknek a követelményeknek nem vagy csak részben felelt meg. Elsősorban azért, mert eltérő hatalmi viszonyokra és más elméleti alapokra épült: az osztályok közötti antagonisztikus ellentétek megszűnésével nincs szükség plurális politikai rendszerre, parlamentarizmusra, önkormányzatokra, a párt alkalmas a társadalom közös érdekeinek pontos meghatározására és érvényesítésére.

A szocialista alkotmányosság tartalmilag tehát szűkebb, inkább a törvényesség kategóriájához közelített, követelményei alatt az állami, társadalmi szervezetek és az állampolgárok azon kötelezettségét értették, hogy betartsák és betartassák az alkotmányt mint normatív szabályt, különösen az állami szervek azon kötelezettségét, hogy a jogforrási hierarchia alacsonyabb fokán elhelyezkedő jogszabályokat az alkotmánnyal, annak normatív rendelkezéseinek betűivel és szellemével összhangban hozzák létre.⁸

A későbbiekben e fogalomrendszer tartalma kiszélesedett, azt több összetevőből álló követelmény- és valóságrendszerként határozták meg. Tartalmi követelményként definiálták, hogy az alapvető politikai, társadalmi, gazdasági viszonyok (mint például a párt vezető szerepe, a szövetségi politika, a képviselői és közvetlen demokrácia összefüggései, az államiság és a demokrácia egyidejű fejlesztése) tényleges alkotmányi szabályozásban részesüljenek. Továbbá az állami szervek, az állampolgárok kövessék az alkotmány normáit, ne következzen be alkotmány sértés sem mulasztással, sem tevékenységgel. Az alkotmány bármilyen sérelmét fel kell tární, azt

⁸ Bihari Ottó, i. m. 516.

orvosolni kell, és érvényesüljön az alkotmány megsértéséért viselt felelősség.⁹

A fogalmi distinkció nyomán teret nyert az a felfogás, hogy az alkotmányosság védelme és a törvényesség biztosítása, az alkotmány normatív jellegének érvényesítése más és más eszközöket, intézményeket igényel. Így már a '60-as években is jelentősen módosult az az álláspont, amely az alkotmány érvényesülésének ellenőrzését azonosította a törvényességi felügyelettel. Elfogadottá vált, hogy az nem sorolható be az ügyészi szervezet általános felügyeleti feladatai közé.

Kovács István akadémikus 1962-ben megjelent monográfiájában ezt a szétválasztást következőképpen indokolta: „A jogalkotás alkotmányosságának külön vizsgálatát főleg az indokolja, hogy az alkotmány nemcsak az általa szabályozott tárgykörök jelentőségében, hanem jogi szerkezetében, szabályozási módszereiben, szabályainak fokozott absztraktságában is eltérést mutat a hierarchiában utána következő legmagasabb szintű jogszabálytól, a törvénytől is. Ezek az eltérések különleges garanciák kimunkálását igénylik.”¹⁰

Az új típusú feladat megjelölésére a korszak szakirodalmában többféle fogalmat használtak: alkotmányfelügyelet, alkotmányellenőrzés, az alkotmány jogi védelme, alkotmányossági felügyelet stb. Lényegében azonban mindig ugyanarról volt szó: elengedhetetlen az alkotmány érvényesülésének ellenőrzése, hasonlóképpen a más jogi normák esetében kialakult gyakorlathoz.

Ez a felismerés nem csak a magyar elméletben fogalmazódott meg, az alkotmány jogi védelmének igénye a szovjet

⁹ Ádám Antal: Alkotmányosság és alkotmányvédelem a Magyar Népköztársaságban. *Jogtudományi Közöny*, 1974/7.

¹⁰ Kovács István: *A szocialista alkotmányfejlődés új elemei*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962, 378.

államtudományokban is megjelent, ahol az alkotmány-ellenőrzés feladatait következőkben határozták meg:

- az alkotmányos normák pontos és következetes megtartásának biztosítása,
- az alkotmányellenes aktusok felderítése, azok hatályon kívül helyezése,
- az uniós és a köztársasági alkotmányok összhangjának biztosítása,
- az elfogadásra kerülő törvények alkotmányellenességének megelőzése.¹¹

Ebből a meghatározásból is kitűnik, hogy az alkotmány-ellenőrzés már túlterjeszkedik a jogalkotás alkotmányos ellenőrzésén, megjelenik benne az előzetes normakontroll igénye is.

Az alkotmányfelügyelet vagy -ellenőrzés szükségességének felismerését és elismerését követően az elméletben arra is választ kellett adni, hogy az mire terjedjen ki és milyen intézményen keresztül érvényesüljön. Az ezekre a kérdésekre adott válaszok gyakran beleütköztek a szocialista államszervezetre vonatkozó alapvető ideológiai tételekbe.

Az alkotmány-ellenőrzés jogtechnikai szempontú indokoltsága nem bonyolult feladat, az könnyen belátható, hiszen alapvető követelmények a jogrendszer egysége, a jogforrási hierarchia érvényesülése, a jogrendszer ellentmondás-mentességének biztosítása, vagy éppen az ún. kvázi jogszabályok (alkotmányos alap nélkül kibocsátott irányelvek, útmutatások jogszabálykénti alkalmazása) kiküszöbölése. Az adott viszonyok között azonban sokkal bonyolultabb és nehezebb volt elfogadtatni, hogy az alkotmány egyben a politika számára is korlátot jelent, hogy az köti mind a pártot, mind a legfelsőbb népképviselőtestületet. Valójában ez az alkotmányellenőrzés, az al-

¹¹ Scstenyin, B. V.: A szovjet alkotmány jogi védelme. *Állam és Igazgatás*, 1969/5.

kormányosság tényleges tartalma. Minderre tekintettel válik érthetőbbé a korszak államtudományának kezdeti tartózkodása, majd későbbi dilemmája, hogy miként lehet a modell keretei közé illeszkedő megoldást kialakítani.

A szocialista államszervezet modellje a marxi államelmélet alapvetéseire épült. Ebben elismerték az állam szükségességét, de csak átmenetileg. Történelmi perspektivaként annak jövőbeli elhalását tekintették. Az oroszországi átalakulások során a hatalomra kerülő bolsevikok nem tagadták ugyan az alkotmány szükségességét, de elutasították a polgári alkotmányos berendezkedés elveit, követelményeit és szervezetét. Lenin az *Állam és forradalom* című művében fejtette ki, milyen intézményrendszerrel kell helyettesíteni az összetört burzsoá államgépezetet. Ennek „ősformájaként” a párizsi kommün idején létrejött megoldást tekintette. Ebben az elképzelésben az állam alárendelődött a társadalomnak, a szovjetek egyszerre alkotó részeivé váltak az államszervezetnek, egyben legátfogóbb társadalmi szervezatként működtek. Az államszervezet csúcán a szovjetek kongresszusa állt, érvényesült a minden hatalmat a szovjeteknek jelszó. Megmaradtak ugyan a képviselői intézmények, de megszűnt a parlamentarizmus, a törvényhozó és a végrehajtó tevékenység elkülönülése, a hatalommegosztásra épülő állami berendezkedés. Az 1918-as első szovjet alkotmányban ezek az elemek visszatükröződtek, kifejeződött a legfelsőbb képviselői szerv korlátlan hatalma, minden más állami szerv alárendeltsége.

A fenti elvek megvalósítása rövid időn belül ellehetetlenült. Megindult az államiség és a társadalmiség szétválás-tódása, a távoli jövőre vonatkozó elmélet kritikai ártértékelése azonban elmaradt. Az 1936-os szovjet alkotmányban már egy másfajta államszervezeti modellt rögzítettek. Ez a II. világháborút követően a szovjet befolyás nyomán a kelet-kö-

zép-európai országokban is kiépült. Állandósult az elmélet és a gyakorlat közötti szakadék.¹²

A modellt a polgári *államberendezkedéstől* alapvetően eltérő vonások jellemezték:

- az államhatalom egysége, a különböző állami szervek hatáskörének szigorú elhatárolása,
- a képviseleti szervek szuverenitása, az államhatalom alulról felépülő egységes rendszere,
- a legfelsőbb népképviseleti szerv primátusa, amely minden más állami szervvel szemben (államfő, kollektív államfői testület) érvényesül.

Ebben a szerkezetben a legfelsőbb népképviseleti szerv a népszuverenitás kizárólag letéteményese, így hatásköre korlátozhatatlan, bármilyen kérdést megvizsgálhat. A törvényhozás döntő szereplője, meghatározza a bel- és külpolitika legfontosabb irányait, kizárólagos hatásköre az alkotmány elfogadása, módosítása, a költségvetés, a zárszámadás stb., létrehozza a legfontosabb állami szerveket, gyakorolja a legfelsőbb szintű ellenőrzést bármely állami szerv felett, valamennyi felső szintű állami szervezet alárendeltségében áll.¹³

Ezek az elvek (a hatalom egysége, a képviseleti szerv korlátlan hatalma) a kelet-közép-európai gyakorlatban sokáig kikezdetlennek bizonyultak, hiszen ezekre épült az egyetlen politikai centrum irányításával működő rendszer. A szisztéma látszólag a népszuverenitás teljességén alapult, valójában a párt minden szinten érvényesülő irányítását biztosította. Így ezen elveknek még a kisebb léptékű, az eredeti tartalomtól eltérő értelmezése is szigorú politikai korlátokba ütközött.

¹² Hajdu Tibor: A szocialista állam lenini elméletének történetéhez. *Magyar Filozófiai Szemle*, 1970/2.

¹³ Chirkin, V. E.: *Constitutional Law and Political Institutions*. Progress Publishers, Moscow, 1985, 264–295.

Ezzel is magyarázható a korszak államtudományának elutasító, később tartózkodó álláspontja a rendszer ideológiai kereteibe nehezen illeszthető intézményekkel kapcsolatban. Az államelmélet szükségképpen megmerevedett, művelői igyekeztek elkerülni a revizionistaként történő megbélyegzést.¹⁴

A politikai és ideológiai változások nyomán az '50-es évtized legvégén és a '60-as évek elején az államtudományokban fokozatosan előtérbe kerülhetett az alkotmányosság és az alkotmányvédelem problematikája. Az a felfogás vált meghatározóvá, hogy nem elegendő a törvényesség keretei között vizsgálni azt. Ugyanakkor, összefüggésben a korábbiakban már említett körülményekkel, a korszak államelméletének képviselői ekkor még következetesen elutasították a polgári alkotmányos rendszerben kialakult intézményi megoldásokat.

Szamel Lajos 1958-ban megjelent monográfiájában kifejtette: „A szocialista felfogás a népszuverenitás letéteményességének jogi korlátlanágát hirdeti, ami egyebek között az alkotmányozásban jut kifejezésre. A legfelsőbb népképviselői szerv jogállásából következik, hogy az alkotmány megtartásáról is elsősorban neki kell gondoskodnia, és egyben az is, hogy tevékenysége – így a törvényhozás is – nem rendelhető semmilyen más szerv ellenőrzése alá... A törvények alkotmányszerűségéről csak a legfelsőbb népképviselőlet dönthet.”¹⁵ A szerző ebből az alapállásból adódóan elutasította az alkotmánybíráskodást, amely véleménye szerint a szocialista államokban összeegyeztethetetlen „az alkotmányos sarktételekkel”, és hasonlóképpen ítélte meg a bíróságok által végzett normakontrollt is. Ez utóbbi kapcsán azonban elképzelhetőnek tartotta, hogy a bírói szervezet rendelkezzen bizonyos jelzési jogosultsággal a jogalkotás törvényességének ellenőrzésében.

¹⁴ Hajdu Tibor, i. m.

¹⁵ Szamel Lajos: *Jogforrások*. Budapest, 1958. 156.

Tartalmilag ehhez hasonló álláspontot képviselt ekkor Bihari Ottó is. Következtetéseiben abból indult ki: „A népszuverenitás elve a szocialista államszervezetben töretlenül érvényesül... Ebből következik az országgyűlés hatalmi többsége minden más létező vagy létrehozandó szervvel szemben.” Ez a primátus még azt sem tűrte el, hogy egyensúlyi állapot alakuljon ki a legfelsőbb népképviselői szerv és más állami szervek között. A parlament által alkotott törvények alkotmányosságának vizsgálatát, annak formáit a képviselői szerv államszervezetben betöltött pozíciója határozza meg. Ha az „egy” központi szervnek minősül a sok közül, a hatalommegosztási elmélet alapján nincs elvi akadálya ebben a rendszerben, hogy a parlamenten kívüli szerv ellenőrizze a törvények alkotmányosságát. A polgári államokban ilyen felhatalmazással a bíróságok, illetve elkülönült intézményként az alkotmánybíróságok rendelkeznek. Határozott álláspontja szerint ilyen megoldás a szocialista államszervezetben elképzelhetetlen, nem jöhet létre olyan szervezet, amely magasabb jogkörrel működne, mint az országgyűlés. Érvényesnek tekintette azt a tételt, miszerint a parlament nem fogad el alkotmányellenes törvényeket. Ennek az a biztosítéka, hogy a választók „jelentősen tudnak hatni az országgyűlési képviselőkre, és az országgyűlésre is”. Mindebből vonta le a következtetést: „az országgyűlés törvényhozó tevékenységének vizsgálatát az alkotmányosság szemszögéből ilyen módon magára az országgyűlésre, illetve a választókra kell bízni”.¹⁶

Kovács István korai (1962) monográfiájában külön fejezetet szentelt az alkotmányosság és az alkotmányvédelem elemzésének. A jogalkotás alkotmányosságának vizsgálata során áttekintette a polgári államokban kialakult ellenőrzési formá-

¹⁶ Bihari Ottó, i. m. 517–518.

kat. A parlamenti és a bírói kontroll kapcsán is arra a következtetésre jutott, hogy – összhangban a kor szocialista állami jogi irodalmában általánosan elfogadott nézetekkel – ezek a demokráciát korlátozó jogi megoldások, amelyek segítségével az alkotmánybíráskodás, a természetjogi elvek védelmezőjeként, valójában a tételes alkotmány fölé emelkedjen, csorbitva a legfelsőbb képviselői szerv jogait.¹⁷

A korszak alkotmányjogi gondolkodásában az alkotmányvédelem lehetséges intézményi, szervezeti konstrukcióinak meghatározásában a kiinduló pont a legfelsőbb népképviselői szerv primátusának töretlen érvényesítése, összhangban a hatalom egységének elvével. Egyrészt általánosnak tekinthető ekkor már az alkotmány ellenőrzésének igénylése, de szinte kizárólag mint a parlament önellenőrzése, vagy a prezídium közreműködésével megvalósuló kontroll.

Az Állam- és Jogtudományi Intézetben 1962-ben kidolgozott új alkotmány tervezetében is ez a felfogás érvényesült. Nem tartalmazta az alkotmányosság ellenőrzésére hivatott külön intézményt, az ezzel kapcsolatos feladatokat az Országgyűlés és az Elnöki Tanács hatáskörébe utalták. Emellett a – tervezetben foglaltak szerint – az országgyűlés bizottságai kötelesek figyelemmel kísérni a feladatkörükbe eső területeken az alkotmány rendelkezéseinek megvalósulását.¹⁸

A Magyar Jogász Szövetség VII. kongresszusán (1969) az elhangzott referátumban is ez a felfogás tükröződött. „A népszuverenitás elvéből következik, hogy az országgyűlés minden más szerv felett áll, nem utasítható. Az országgyűlés az alkotmányosság betartatásának és betartásának legfőbb letéteményese. Az ezért viselt felelősségének az Alkotmányban is ki kell fejeződnie, és biztosítékot igényel anélkül, hogy a szo-

¹⁷ Kovács István, i. m. 381–386.

¹⁸ Kovács István: *A Magyar Népköztársaság Alkotmányának fejlődése*, i. m. II. 39.

cialista alkotmányosság biztosítása hatalmi tagolást, vagy a kormányzati szervek egyensúlyát kívánná. A népszuverenitás teljességéhez tartozik, hogy az országgyűlésnek az alkotmányosság feletti ellenőrző jogköre érvényesüljön. Szervezetileg alkalmas lenne erre például alkotmánybizottság kiküldése a képviselők közül, ami azonban a politikai ellenőrzést állítaná előtérbe, vagy jogász képviselőkből alakuló bizottság konkrét hatáskörrel, ami viszont a jogi ellenőrzést domborítaná ki.”¹⁹

A szakmai törekvések politikai fórumokon is hangot kaptak. Bihari Ottó professzor hozzászólásának témája a jogalkotás alkotmányossága volt az MSZMP X. kongresszusán (1970. november). Hangsúlyozta: „... nem lehet megengedni, hogy az egyes alsó jogalkotó szervek esetleg az Alkotmánnyal nem egyező jogszabályt hozzanak, függetlenül attól, hogy azt tudatosan vagy véletlenül teszik. Az országgyűlésnek, alkotmányozó szervünknek magának kell arra ügyelnie, hogy saját tevékenysége során erre figyelemmel legyen, valamint, hogy az alsóbb szervek jogalkotásukban az alkotmányos szabályokhoz tartsák magukat... úgy vélem, ebben nagy segítséget adhatna az országgyűlésnek egy országgyűlési bizottság, amely maga csak előkészítő tevékenységet végezne, a végleges határozathozatal jogát az Országgyűlésnek kellene fenntartani.”²⁰ A javaslat csak a jogalkotás alkotmányosságának problematikájára terjedt ki, alapvetően a jogrendszer hierarchiájának fontosságát hangsúlyozta.

Az alkotmányosság ellenőrzésének szakmai igénye a '60-as évek második felétől kezdődően egyre gyakrabban jelenik meg a különböző elemzésekben. Az Állam- és Jogtudományi

¹⁹ Takács Imre: Magyar Jogász Szövetség VIII. kongresszusának referátuma. *Állam és Igazgatás*, 1969/6. 541.

²⁰ MNL OL. 288.f. 3/165. ó.e. 633-644. Bihari Ottó hozzászólása az MSZMP X. kongresszusán.

Intézetben, az országgyűlés munkájának fejlesztése kapcsán készült tanulmányban megfogalmazták az erre hivatott speciális szervezet létrehozásának igényét. Olyan külön bizottság létrehozását tartották szükségesnek, amely a parlament elnökének vezetésével a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek, a parlamenti képviselőknek és külső szakértők részvételével működik. A bizottság feladata kifejezetten az alkotmányosság és a törvényesség érvényesülésének vizsgálata a jogalkotás egészében.²¹

Az 1972-es alkotmányrevízió előkészítése során szintén előtérbe került az alkotmányosság ellenőrzésének elvi alapja és szervezeti megoldásai. A tervezet kidolgozása szakmai fórumokon több éven át zajlott, a felkért bizottság javaslatai között kezdetben még az önálló intézményként működő alkotmánybíróság létrehozása is szerepelt. A politikai „egyeztetések” hatására később úgy ítélték meg, hogy „A szocialista államszervezet alapelveivel az áll összhangban, ha ezt a feladatot a szuverenitást megtestesítő országgyűlésre bízza az Alkotmány. Az országgyűlés ilyen funkcióját az Alkotmányban kell rögzíteni, szervezetileg pedig az erre a célra létrehozott bizottságra kell ruházni... A bizottság az állandó bizottságok számára biztosított jogkört gyakorolhatja, saját kezdeményezésére eljárásokat és vizsgálatokat folytathat le, javaslatait – az országgyűlés ülései között – az Elnöki Tanács, illetőleg a kormány elé terjesztheti.”²²

A '72-es alkotmányrevízióban „túlszabályozás” jött létre, amely az Országgyűlés és az Elnöki Tanács hatáskörében is rögzített feladatokat. Ez azonban nem hozott érdemi változást az alkotmányozás ellenőrzésének gyakorlatában.

²¹ Kovács István, i. m. 257–258.

²² Kovács István, uo. II. 10. melléklet 74–98.

Változó ideológiai keretek, új elképzelések

Időközben a szocialista elméletben a korábbiakban meglévő merev elzárkózás némileg oldódott. Új megvilágításba került a fékek és ellensúlyok, a hatalommegosztás elmélete. A magyar államtudomány művelői között is visszhangot váltott ki J. A. Tyihomirov 1967-ben *Hatalommegosztás vagy munkamegosztás* címmel megjelent tanulmánya. A szerző új megközelítésben vizsgálta a hatalommegosztás elméletét. Megállapította „... a montesquieu-i elmélet nagyon életképesnek bizonyult. Az elmélet meghatározott osztályirányultsága mellett sem tagadhatók annak demokratikus elemei. Társadalmi jelentőségét a fejlett társadalom számára többek között az állami szervek korlátozottsága adja...” A szerző egyenlőségjellet tett ugyan az államszervezetben a hatalommegosztás és a munkamegosztás között, de a szocializmus viszonyai között is fontosnak tekintette annak vizsgálatát. „Azt kell feltételezni, hogy mikor a mi viszonyaink között beszélünk „a hatalommegosztásról”, lényegében a szervek különböző rendszeréről van szó, amelyek létrehozásuk módjában, hatáskörükben, tevékenységük módszereiben eltérőek.” Következtetése teljesen újszerű, miszerint: „Teljesen érthető, hogy az államhatalom formája fejlődésének hatalmas szakirodalma jött létre, igaz, hogy túlsúlyba kerültek azok a nézetek, amelyek szerint a mi viszonyaink közepette a hatalommegosztás teljesen elfogadhatatlan. Az adott körülmények között azonban égetően szükséges újra figyelmet fordítani erre a problémára.”²³

Ebből az új megközelítésből kiindulva ekkor már nem tűnt teljességében elfogadhatatlannak a legfelsőbb népképviselői szervek esetében sem az ellensúlyok létrehozásának igénye,

²³ *Совjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo*, 1967/7.

aminek hiányában a törvényhozó alkotmányossági kontrollja nem érvényesíthető. Az a korábbi feltételezés, hogy a törvényhozó jogi aktusaival nem sértheti az alkotmányosságot, a korábbi álláspontokhoz képest már nem minősült realinak.²⁴ Az elméletben választ akartak találni arra a nem könnyű kérdésre, hogy miként alakítható ki az alkotmányosság ellenőrzése a szocialista államszervezet meghatározó elveinek sérelme nélkül.

Pikler Kornél a polgári alkotmánybíráskodásról szóló monográfiájában kifejtette, hogy annak formáit ugyan nem lehet alkalmazni szocialista viszonyok között, de annak vizsgálata gondolatébresztő lehet. Megállapította, hogy az alkotmánybíráskodásnak lehetséges olyan formája, amely összeegyeztethető az alkotmányos alapelvekkel.²⁵ A szerző későbbi munkájában a szocialista államokban kialakult alkotmányellenőrzési formák kapcsán fejtette ki, hogy ezekben az országokban még nem alakultak ki a „teljesen kirajzolt” modellek. Az államjog tudományában még tovább kell keresni a megoldási lehetőségeket. A korábbi elutasító álláspontokhoz képest már jelentős változást tükröz az a megállapítása: „A magyar alkotmányjog művelőinek többsége kétségtelenül nem rokonszenvez a speciális alkotmánybírátság felállításának gondolatával, bár magát az alkotmánybíráskodást szocialista elveknek megfelelő keretek között eleve nem vetik el.” Folytatva ezt a gondolatmenetet jutott el a következtetéshez: „Nem alkotmányjogi, hanem célszerűségi problémának tekinthető annak eldöntése, hogy az alkotmányossági felülvizsgálatnak a szocialista alkotmányossági elveknek megegyező formáját külön e célra

²⁴ Bihari Ottó: *A szocialista államszervezet alkotmányos modellje*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1969, 424–435.

²⁵ Pikler Kornél: *A burzsoá alkotmánybíráskodás*. KJK, Budapest, 1965, 259–264.

szervezett speciális bíróság, vagyis alkotmánybíróság, vagy pedig a rendes bíróság gyakorolja. E tekintetben nem érdekeltenek a nem szocialista országok alkotmánybíráskodásának tapasztalatai sem.”²⁶

A feladat tehát nem volt egyszerű, valójában szinte lehetetlen a teljes értékű megoldás a jogforrások és az állami tevékenység egészére, az állampolgári jogok érvényesülésére kiterjedő alkotmányos ellenőrzés szervezetének és kompetenciájának kialakítása, a hatalom egységének, a legfelsőbb népképviselői szerv primátusának csorbítatlan érvényesülése mellett. Elsősorban azért, mert a politikai rendszer és az alkotmányos berendezkedés alapját jelentő elvek sérelme nélkül a koherens ellenőrzés nem valósítható meg. Ennek megteremtése, működése végső soron beleütközik a társadalmat irányító párt vezető szerepének érvényesítésébe. Ez tehát az alapvető konfliktus, ez a magyarázata annak, hogy a több évtized során kidolgozott szakmai javaslatok szinte mindig beleütköztek a politikai vezetés ellenállásába.

Ez jól nyomon követhető az 1968-as gazdaságirányítási rendszer reformját követő évek vitáiban. Megerősödött az a várakozás, hogy a folyamat kiterjeszthető a politikai rendszer egészére, az alkotmányos berendezkedésre is. A reform fő irányairól döntő központi bizottsági ülésen, 1966 májusában Nyers Rezső fogalmazta meg: „Végül szeretnék említést tenni a reform közvetlen politikai összefüggéseiről. Felmerül a kérdés: milyen hatást gyakorol a gazdasági mechanizmus reformja a társadalmak politikai intézményeire, azon belül a párt munkájára. Biztosra vehetjük, hogy ez a hatás érdelemes és jelentékeny lesz.”²⁷

²⁶ *Alkotmánybíróságok*. Szerk.: Pikler Kornél. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1973, 62–64.

²⁷ MNL OL. 288.f. 4/80–81- ö. e.

Ez a várakozás azonban nem teljesülhetett. Az 1968-as csehszlovák eseményeket követően korlátozódott a magyar vezetés „reformkapacitása”, óvatosan kerültek minden olyan lépést, amely erősíthette volna a szovjetek bizalmatlanságát. Ez nagymértékben befolyásolta az 1972-es alkotmányrevízió tartalmát is, elutasítva az új államszervezeti megoldásokat, így az alkotmányosság ellenőrzésére hivatott új intézmény létrehozását is.

Az ideológiai keretek lassú változása nyomán, annak hatására a magyar elméletben is megjelentek az alkotmányvédelem tartalmára és különböző szervezeti formáira vonatkozó elképzelések. Ádám Antal szerint a legfontosabb eldöntendő kérdés, hogy az államszervezet eddigi alapkoncepciójától eltérően alkotmánybíróság útján, vagy az Országgyűlés inkább elméletileg létező funkciójának gyakorlásával valósuljon meg az alkotmány-ellenőrzés. Arra is választ keresett, hogy az első szervezeti megoldás esetében miként érvényesüljön az Országgyűlés szupremáciája. Ezt elsősorban az elnök és a tagok országgyűlés általi választása, a beszámolási kötelezettség, a visszahívhatóság, valamint a hatásköri korlátozottság garantálhatná. (Ez az elképzelés közelített az 1983-ban létrehozott Alkotmányjogi Tanács jogállásával.) A másik konstrukciót az országgyűlés által választott, parlamenti állandó bizottságként működő Alkotmányvédelmi Tanács jelentette, amely csak javasolhatná a parlamentnek az alkotmánysértő aktus megsemmisítését, és erről a törvényhozás plénuma dönthetne.²⁸

A magyar tudományos életben azonban ekkor még nem vált általánossá az alkotmányosság védelmét ellátó külön intézmény létrehozásának igénye. Szabó Imre akadémikus az állampolgári jogok védelme kapcsán tette fel a kérdést, szük-

²⁸ Ádám Antal: A szocialista alkotmányvédelem időszerű problémái. *Állam és Igazgatás*, 1970/3. 240–241.

ség van-e azok sajátos közvetlen, külön jogi védelmére. Erre az alkotmánybírásgot alkalmatlannak tartotta. Megítélése szerint annak működése jogbizonytalansághoz vezethet, hiszen az a rendes jogorvoslatokat követő fórumként működne, várhatóan nagy lehet a panaszok száma. Az elutasítás végső érveként hangsúlyozta, hogy a népi demokratikus rendszer jellege nem igényli az alkotmánybíráskodást. Azt azonban elfogadhatónak tartotta, hogy a Legfelsőbb Bíróság – az alapvető állampolgári jogok kapcsán – sajátos alkotmányértelmezésként elvi állásfoglalást adjon ki, amelyben pontosabban kifejtene a jog tartalmát.²⁹

Az elmélet változásaiával párhuzamosan a gyakorlatban kialakultak az alkotmányvédelem, az alkotmányosság ellenőrzésének változatos intézményi formái más szocialista országokban is.

A legtöbb országban az alkotmányvédelem a legfelsőbb népképviselői-államhatalmi szerv kizárólagos jogosítványa volt. Ezt vagy a testület egésze, vagy külön erre a célra létrehozott bizottság látta el, vagy a kollektív államfői testület hatáskörébe tartozott a feladat. Néhány országban alkotmánybírásgot hoztak létre (az 1963-as új jugoszláv alkotmányban rendelkeztek az alkotmánybírásgról, az 1968. október 27-én hatályba lépő alkotmánytörvényben megteremtették a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Alkotmánybírásgát, Lengyelországban 1982-ben módosították az alkotmányt, és 1985-ben fogadták el az Alkotmánybírásgról szóló törvényt, Kubában az 1959-es alkotmány alapján a Legfelsőbb Bíróságon belül alakítottak külön tanácsot az alkotmányosság ellenőrzésére).³⁰

²⁹ Szabó Imre: Alkotmányos életünk problémái. *Állam és Igazgatás*, 1971/11. 976–987.

³⁰ A szocialista országban kialakult modellekről áttekintést ad J. P. Iljinszkij és B. V. Scsetinyin. L. *Szovjetskoje Goszudarsztvo i Pravo*, 1969/9.

A bíróságok által végzett alkotmányellenőrzés történelmi előzményének vagy előképének tekinthetjük az 1924-es szovjet alkotmány azon rendelkezését, miszerint a Legfelsőbb Bíróság a Szovjetunió központi szervei és egyes népbiztosságai által kibocsátott és az alkotmánynak meg nem felelő határozatok, intézkedések és rendeletek felfüggesztésére és megsemmisítésére vonatkozó indítványok tárgyalására és az alkotmány értelmezésére jogosult.³¹ A Legfelsőbb Bíróság alkotmány-ellenőrző hatáskörét az 1936-os alkotmányban megszüntették.

A jugoszláv alkotmánybíróság létét és indokoltságát a korszak szakirodalmában gyakran az állam föderatív jellegével, a társadalmi öngazgatás sajátosságaival indokolták.³² Ennek a megállapításnak azonban ellentmond, hogy az alkotmánybíróságok valamennyi szövetségi köztársaságban megalakultak, nem csak szövetségi szinten. Másrészt az új intézmények funkcióit jóval szélesebben határozták meg, azok túlmutattak a tagköztársaságok, a tartományok és a szövetségi államok közötti koordinációs feladatokon. A jugoszláv elméletben az új politikai-jogi intézményt az alkotmányosság és a törvényesség védelme mechanizmusának tekintették. Legfontosabb feladata az alkotmányban és a törvényekben rögzített szocialista társadalmi és politikai viszonyok megvalósítása, a jogrend egységének biztosítása, valamint az állampolgárok szabadságainak és jogainak, nemkülönben a dolgozó és egyéb öngazgatási szervezetek, egyesülések öngazgatási jogainak védelme.³³ Az alkotmány rendelkezései alapján az alkotmánybíróságnak két fő funkciója rajzolódik ki, egyrésztől össze-

³¹ *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982, 141–148.

³² Pikler Kornél, i. m. 64.

³³ Djordević, Jovan: Az új jugoszláv Alkotmány fő vonásai. *Külföldi Jogi Cikkgyűjtemény*, 1964/4. 582–590.

hangolja a különféle központok közötti bonyolult viszonyokat az alkotmányossággal, biztosítja annak betartását, másrésztől védelmezi az egyes állampolgárok, közösségek, egyesületek jogait. A jugoszláv elméletben összeegyeztethetőnek tekintették az alkotmánybíróság létét a hatalom egységének doktrínájával. Annak alapján, hogy az alkotmánybíróság alkotmánynak való alávetettsége kifejezi a szuverén alkotmányozó hatalomnak való alárendeltségét is. Az alkotmánybíróság magát az alkotmányt nem vizsgálhatja felül, az általa adott alkotmányértelmezés formálisan nem köti a legfelsőbb népképviselői szervet. Ezt formális érvelésnek tekinthetjük, hiszen az alkotmánybíráskodás lényege éppen abban áll, hogy korlátozza a parlament törvényhozó hatalmát, ezzel a jogalkotás tartalmát meghatározó politikát.

A csehszlovák alkotmánybíróságról szóló szabályozás tartalmában közel áll a rendszerváltás utáni időszakban elfogadott törvényekben foglaltakhoz. Az alkotmánybíróság hatásköre kiterjedt a törvények, törvényerejű rendeletek alkotmányellenességének vizsgálatára is. A prágai tavasz kísérletének erőszakos elfojtása azonban megakadályozta az alkotmánytörvény hatálybalépését.

Lengyelországban 1982 márciusában módosították az Alkotmányt, ezzel megeremtették az alkotmánybíróság alkotmányos alapjait. Hatásköre kiterjedt a törvények és más normatív aktusok alkotmánnyal való összhangjának vizsgálatára. A képviselői szerv szupremáciáját oly módon biztosították, hogy az alkotmánybíróság a norma alkotmányellenességét megállapító határozatát a sejm hagyta jóvá. Három évvel később, 1985 áprilisában fogadták el az alkotmánybíróság hatásköréről, szervezetéről és működéséről szóló külön törvényt.

Magyarországon az 1972-es alkotmányrevíziót követően az alkotmányos ellenőrzés intézményesítésének gondolata

hosszabb időszakra lekerült a napirendről. A politikai légkör nem kedvezett a reformoknak. Szorosabbá váltak az ideológiai korlátok, a pluralista nézeteket elutasították, azok képviselőit megbélyegezték.

A „visszarendeződés” azonban nem vált tartóssá. Az ország nemzetközi kapcsolataiban érezte pozitív hatását a helsinki folyamat, megindult Magyarország „visszaintegrálódása” Európába, a világba, erősödött szerepe a Kelet–Nyugat közötti hídépítésben. A Helsinki Záróokmány aláírását követően megkezdődött a visszakanyarodás az óvatos reformokhoz. Megindult az 1968-as reform végrehajtásához szükséges jogszabályi háttér megteremtése, módosították a Ptk.-t, megalkották a vállalatokról, a kül- és belkereskedelemről szóló törvényeket, megjelentek az első fogyasztóvédelmi szabályok.

A visszaintegrálódás folyamatában nagy jelentősége volt csatlakozásunknak az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezményhez (GATT) 1973-ban. 1976-ban a magyar Országgyűlés megerősítette és kihirdette az emberi jogok nemzetközi szabályozásának két kiemelkedő dokumentumát, a *Polgári és Politikai*, valamint a *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát*. 1983-ban Magyarország belépett a Nemzetközi Valutaalapba. Erősödött a vállalati önállóság, intézményesültek az állampolgári kisvállalkozások, a magántulajdon a gyakorlatban beépült a szocialista gazdaság szerkezetébe.

A gazdasági, társadalmi átalakulások ellenére a politikai rendszer, az alkotmányos berendezkedés reformja továbbra is háttérbe szorult. Ez összefüggött a politikai vezetés szándékaival, tekintettel az 1968-as reformokkal kapcsolatos negatív reagálásokra, nem kívántak több frontot nyitni, valójában hiányzott a politikai akarat az átfogó reformok megvalósítására. Ez a helyzetértékelés tükröződött egy későbbi, az alkot-

mányos rendszerről tartott kerekasztal-beszélgetésen. Kovács István akadémikus álláspontja szerint: „Új Alkotmányra van szükség... igaz, hogy 1972-ben sokat tettünk, több helyen megváltoztattuk az Alkotmányt... ám akkor is számos akadállyal kellett szembenézniük azoknak, akik az Alkotmány módosításán dolgoztak... igen sok nehézséggel találkoztunk, a gazdasági reform hazai és nemzetközi elfogadtatásakor... 1972-ben talán túlságosan is óvatosak voltunk.”³⁴

Hasonló kép rajzolódik ki a korszak meghatározó politikai dokumentumaiban (az MSZMP kongresszusain elfogadott határozatok, a párt programnyilatkozata). Az államélet kapcsán ezek csak általános, a konkrétumokat nélkülöző megállapításokat tartalmaznak: „Tovább kell erősíteni a törvényalkotás társadalmi nyilvánosságát; a szocialista törvényesség érvényesítése az állami életünk fejlesztésének nélkülözhetetlen feltétele; kiemelkedő jelentőségű a törvényes rend szilárdítása, a törvények megtartása és megtartatása”.³⁵ Ezekből a dokumentumokból teljes egészében hiányzik az alkotmányosság és az alkotmányvédelem problematikája. A rendszerváltás kezdetén, az 1988. májusi pártértekezleten a politikai intézményrendszer fejlesztéséről elfogadott állásfoglalásban deklarálta először az MSZMP, hogy létre kell hozni az alkotmánybíróság és a közigazgatási bíróság intézményeit.³⁶

Ez az időszak egy több évtizedes folyamat végső szakaszát jelentette. A korszak fő jellemzője a mérsékelt reformok koncepciójának dominanciája, olyan változások, amelyek nem érintették a hatalom szerkezetét, amelyek nélkülöztek min-

³⁴ Alkotmányos rendszerünkről. Kerekasztal-beszélgetés. *Társadalmi Szemle*, 1987/2. 46–63.

³⁵ *Az MSZMP XI. kongresszusa*, 1975. március. Kossuth, Budapest, 1975, 198.; *MSZMP XII. kongresszusa*, 1980. március. Kossuth, Budapest, 1980, 91.

³⁶ *Az MSZMP határozatai és dokumentumai, 1985–1989*. Szerk. Vass Henrik. InterArt Stúdió, Budapest, 1994, 91–92.

den radikális átalakulást. A politikai hatalomnak sajátos viszonya volt az alkotmányhoz, azt elsősorban politikai deklarációnak tekintette, nem ismerte el vagy csak igen korlátozottan annak normativitását. Azt, hogy végső soron az alkotmány a politikai hatalom számára is szigorú korlátokat jelent. Azt, hogy az ellenőrzött, önkorlátozó hatalom nélkül nincs valódi alkotmányosság. Az óvatos reformok a '80-as évek elején indultak el az alkotmányos szerkezetben, a teljes átalakulás pedig 1988-ban kapott lendületet és gyorsult fel.

Annak ellenére, hogy a '72-es alkotmánymódosítást követően az alkotmányosság ellenőrzésének problematikája a hivatalos szintéren háttérbe szorult, nem csökkent az elmélet művelőinek téma iránti érdeklődése és érzékenysége. Megerősödött az a felfogás, hogy túl kell lépni a hatályos alkotmányos kereteken. Abból indultak ki, hogy a módosított alkotmány előírásai alapján ugyan lényeges jogpolitikai cél a jogalkotás alkotmányossági ellenőrzése. Ez azonban „azért sem realizálódik, mert nincsen intézményes kerete. Emiatt vetődik fel, hogy vagy az országgyűlés külön intézménye, vagy az Elnöki Tanács szervezeten tevékenykedjen a feladat megvalósításán”.³⁷

A magyarországi elméleti gondolkodásra – a téma kapcsán – ösztönzőleg hatott, hogy más szocialista országokban is felerősödött az igény, hogy az alkotmány érvényesülését, gyakorlatba történő átültetését jogi biztosítékokkal is alátámasszák. A politikai hatalom és az alkotmány viszonyának új megközelítése tükröződött az 1977-es új szovjet alkotmányban, miszerint minden pártszervezet az alkotmány keretei között működik, köteles őrködni az alkotmány érvényesülése felett, nem veheti át az állami, társadalmi szervezetek alkot-

³⁷ Samu Mihály: Politika – jogpolitika – jog. *Jogtudományi Közlöny*, 1974/8. 401–409.

mányban rögzített feladatait, hatáskörét.³⁸ Mindez kifejezte az alkotmányos keretek közötti hatalomgyakorlás követelményét, a hatalom túlkonzentrálódásának megakadályozására vonatkozó igényt. (Későbbiekben, már a gorbacsovi reformok időszakában, 1988 júniusában az SZKP össz-szövetségi konferenciáján döntöttek az alkotmány végrehajtását ellenőrző szerv létrehozásáról szövetségi és köztársasági szinten egyaránt. Ez egyben része volt az államszervezet átfogó reformjáról szóló programnak. Az Alkotmányfelügyeleti Bizottság létrehozásáról szóló törvényt 1988. december 1-én nyújtották be, tevékenységét hosszadalmas viták és egyeztetések után 1989-ben kezdhette meg. Az 1993-as új Alkotmányban létrehozták az új Alkotmánybíróságot.³⁹)

Az 1972-es alkotmánymódosítást követően az alkotmányellenőrzés gondolatköre elsősorban a korszak tudományos szakmai irodalmában jelent meg. 1972-ben a kormány elfogadta „A Közigazgatás Komplex Tudományos Vizsgálatának Programja” című kutatási főirányt. A kutatómunka során – amely 1985-ig zajlott – a vizsgálatok nem csupán a közigazgatás területére szorítkoztak, azok kiterjedtek a jogi, szociológiai, szervezéstudományi, valamint az államszervezet egészére vonatkozó elemzésekre is. Ennek keretében jelent meg 1982-ben Rácz Attila átfogó tanulmánya a jogszabályok törvényességének utólagos ellenőrzéséről. A szerző az elméleti alapvetések áttekintése mellett feldolgozta a nyugati államok gyakorlatát, és elemezte a szocialista országokban a jogalkotás alkotmányosságának és törvényességének felülvizsgálatával kapcsolatos álláspontokat, azok tartalmi válto-

³⁸ Kovács István: A Nagy Októberi Szocialista Forradalom 60. évfordulója és az új szovjet Alkotmány. *Állam- és Jogtudomány*, 1978/I. 6–15.

³⁹ Komitet konsztitucionnava nadzora SZSZSZR 1989–1991. <http://www.panoramaru/ks>.

zásait, a már kialakult intézményeket. Különösen nagy figyelmet fordított a jugoszláv alkotmánybíróság tapasztalatainak elemzésére. Tényekkel támasztotta alá, hogy az alkotmánybíróság léte nem csupán az állam föderatív berendezkedéséből következik, ennél többről van szó. Arra hivatkozott: „Az alkotmánybíróságok (szövetségi és köztársasági szinten) ... 1964–1979 között, azaz 16 év folyamán megvizsgálták mintegy 20 000 normatív rendelkezés alkotmányosságát és törvényességét ... Közöttük is elsősorban helyi jogszabályokat, de például a szövetségi alkotmánybíróság 1964–1972 között 1033 törvényi rendelkezés alkotmányosságát és törvényességét is értékelte, éspedig az esetek döntő többségében az érintett szervek és az állampolgárok kezdeményezésére.”⁴⁰ Mind-ebből már egy komplex, az állampolgári jogok védelmét is magába foglaló alkotmánybírósági tevékenység rajzolódott ki.

Az utólagos normakontroll magyarországi lehetőségeinek továbbfejlesztésére a szerző több elemből álló javaslatot is kidolgozott. Abból indult ki, hogy Magyarországon, bár léteznek a tevékenységet megalapozó alkotmányos rendelkezések, a gyakorlatban azonban ezek nem érvényesülnek. Ez nem a jogalkotás magas szintű alkotmányosságából következett, hanem azzal függött össze, hogy a normakontroll gyakorlására feljogosított szervek nem látták el a feladataikat. Javaslatai a hatályos alkotmányos rendelkezésekre épültek, a jogalkotó szervek jogosítványai alapvetően nem változtak. Olyan Alkotmányvédő Tanács megalakítását kezdeményezte, amely a tevékenységét az országgyűlés mellett fejtené ki. Utólagos ellenőrzési joga kiterjedne valamennyi jogszabály és jogértelmező norma alkotmányosságának és törvényességének vizsgálatára (természetesen a törvényekre és a törvény-

⁴⁰ Rácz Attila: A jogszabályok törvényességének utólagos ellenőrzése. *Állam- és Jogtudomány*, 1982/3. 460.

erejű rendeletekre is). Az eljárás kezdeményezésére az állami és társadalmi szervek mellett a természetes személyek is jogosultak lennének. Az Alkotmányjogi Tanács későbbi szabályozása több ponton egybeesett a tanulmányban foglaltakkal, de a normakontroll nem terjedt ki a törvényre és a törvényerejű rendeletekre, valamint a kezdeményezésre jogosultak körét is szűkebben határozták meg. Összességében a tanulmányban foglaltak jó kiindulópontot jelentettek a későbbi kodifikációs munka számára. Összevetve a korábbi években kidolgozott és nyilvánosságra került javaslatokkal, Rácz Attila koncepcióját részleteiben is joggal minősíthetjük a legkimunkáltabbnak.⁴¹

A kodifikáció politikai háttere és szakmai folyamata

A reformok óvatos újraindításának eredményeként a '80-as évek elején több olyan változás érlelődött, amely már érintette az államszervezetet, annak alkotmányos szabályozását. 1983-ra kialakult az a több elemből álló alkotmánymódosító csomag, amely tartalmazta az Alkotmányjogi Tanács létrehozását is. Megváltozott a választási rendszer szabályozása. A kötelező kettős jelölés, az országos lista bevezetése az országgyűlési képviselőválasztás során elvileg elősegítette a társadalomban lévő különböző érdekcsoportok megjelenését a törvényhozásban. Ezek a változások azonban csak a személyi alternatíva korlátozott lehetőségét teremtették meg, de nyilvánvalóan nem biztosíthatták a különböző politikai programok megjelenését, az azok közötti választás esélyét. Ebben az

⁴¹ Rácz Attila, i. m. 460–462.

alkotmánymódosító csomagban szüntették meg a járásokat, a Népi Ellenőrzési Bizottság elnöke a Minisztertanács teljes jogú tagja lett, kiterjesztették az országos hatáskörű szervezet vezető államtitkárok jogalkotási kompetenciáját, feladatkörükben az állampolgárokra is kiterjedő rendelkezéseket adhattak ki. (Ez önmagában komoly jogelvi problémákat vetett fel.)

Nehéz pontos választ adni arra kérdésre, hogy az alkotmányosság ellenőrzése kapcsán milyen tényezők hatására változott – ha nem is gyökeresen – a politikai vezetés álláspontja. Ehhez támpontokat találhatunk a Politikai Bizottságnak a témával kapcsolatos vitáiban. Hivatalosan az Alkotmányjogi Tanács létrehozását az államélet és a szocialista demokrácia fejlesztésére vonatkozó program végrehajtásához kapcsolták. Összefüggésben azzal a törekvéssel, hogy a szocializmus talaján keletkező érdek- és véleménykülönbségek kifejezésére a politikai berendezkedés alkalmassá váljon, valamint erősödjék a hatalomgyakorlás garanciarendszere, az alkotmányosság és a törvényesség. Ugyanakkor a testület vitái alapján az is világossá válik, hogy a politikai vezetés számára az volt a legfontosabb cél, hogy javuljon az ország nemzetközi megítélése. Elsősorban azért, mert felgyorsult a „visszaintegrálódás”. Magyarország tagja lett a Nemzetközi Valutaalapnak és a Világbanknak (1982. május, 1982. július), intenzívebb együttműködés alakult ki az Európai Közösségekkel (1978 és 1981 között több ágazati megállapodás jött létre). A magyar kormány több kezdeményezést tett a kapcsolatok rendezésére és további elmélyítésére. Ebben az összefüggésben tehát a kisebb „jogállami” lépések is jótékonyan hozzájárulhattak a kedvezőbb nemzetközi megítélés kialakulásához. Másrészt a vezetés ezeket a reformokat arra is alkalmasnak tartotta, hogy tompítsák a meg-megjelenő belső elégedetlenséget, és erősítsék a „komfortérzést”. Az okok számbavétele bizonyá-

ra nem teljes, több ponton kiegészíthető, de álláspontom szerint ezek a tényezők jelenthették az alapvető motivációkat a politika irányítói számára.

A Politikai Bizottság 1983-ban három alkalommal tárgyalta az Alkotmányjogi Tanács létrehozásáról szóló javaslatot. Május 10-én általános jellegű vitát folytattak, június 21-én elfogadták az előterjesztést, végezetül október 25-én döntöttek az országgyűlés elé kerülő alkotmánymódosító csomagról. A politikai döntéshozatali folyamat ezzel lezárult, ennek alapján dolgozták ki az Igazságügyi Minisztériumban az alkotmánymódosítást és a törvényjavaslatot.

A kodifikáció során sokáig vitatott volt a szabályozás szintje, annak eldöntése, hogy az Országgyűlés törvényben vagy normatív határozatban alkossa meg az Alkotmányjogi Tanácsra vonatkozó részletes szabályokat. Önmagában az is disszonáns, hogy felmerülhet annak a lehetősége, hogy egy alkotmányban rögzített intézményre vonatkozó rendelkezéseket normatív határozatban állapítsanak meg. A törvényi szint mellett szóló érvek sorában azt emelték ki, hogy az alkotmány védelme, az Országgyűlés törvényalkotó tevékenysége, a testület tagjaira vonatkozó azonos normák (képviselők és külső tagok) igénye, valamint az Alkotmányjogi Tanács létrehozásának nemzetközi visszhangja is a törvényi szabályozást igényli. A normatív határozati formát azzal indokolták, hogy az Alkotmányjogi Tanács lényegében az Országgyűlés szerve, jogállása nem tér el az állandó bizottságokétól, és szerepét egyébként sem kell túlhangsúlyozni.⁴² Ez a vita is sokat elárul arról, hogy miként tekintettek az előkészítők erre az új intézményre, hogyan ítélték meg lehetséges szerepét az államszervezetben.

⁴² MNL OL M-KS 288.f.31/1984/3. ő. e. KAO feljegyzés 95/1984. 4. sz.

A Politikai Bizottság témával kapcsolatos első ülését 1983. május 10-én hasonló megközelítések jellemezték. Az előterjesztők, a Közigazgatási és Adminisztratív Osztály, Alkotmányjogi Tanács vagy Bizottság létrehozására tettek javaslatot. Az új intézmény szükségességét elsősorban a jogalkotás konfliktusaiból vezették le, abból, hogy a jogszabályok gyakran tartalmaznak egymásnak ellentmondó rendelkezéseket, sérül a jogrendszer hierarchiája. Ezekről a jelenségekről a jogalkotás törvényességét felügyelő szervek nem mindig kapnak jelzést, így nem tudnak azok ellen fellépni. Ezért van szükség egy külön intézményre, amely kizárólag erre specializálódik. Ez az Alkotmányjogi Tanács, amely az alkotmányosság meglévő rendszerének hatékonyabb működését segíti elő.

Ebben a szikár, formális, jogtechnikai jellegű indokolásban az előterjesztők mellőztek minden mélyebb összefüggést, az évtizedes tudományos vitákra, elméleti dilemmákra történő utalást. A testület tagjai számára nem vált világossá az előterjesztés alapján, hogy vajon mi is az új intézmény funkciója, mi az újszerű a javaslatban, miért van szükség egyáltalán létrehozására, az miként illeszkedik az államszervezetbe, mi a viszonya az országgyűléshez? A kérdésekből is világosan kiderült, hogy az előterjesztés nem tartalmazott kielégítő információkat, a Politikai Bizottság tagjai is meglehetősen tájékozatlanok voltak.

A Közigazgatási és Adminisztratív Osztály vezetője, Rác Sándor az intézmény fő funkcióját akként határozta meg, hogy az elősegíti az Alkotmánnyal való szinkron kialakítását, megvizsgálja a normatív tartalmú jogi iránymutatások alkotmányosságát. „... Mi is az új benne: úgy ítéljük meg, a szocialista demokrácia fejlesztése, az alkotmányosságunk szempontjából, a törvényesség szempontjából is segíthetne. Néhány szocialista országban működik ilyen testület, sze-

rencsére olyan eset, amikor az alkotmánysértő rendelkezések vannak, ez tényleg ritka... De mégis politikai megfontolásokból, jogpolitikai szempontból úgy ítéljük meg, célszerű lenne ilyen testület létrehozása.”⁴³

Markója Imre igazságügy-miniszter az érvelést azzal egészítette ki: „... ez mindenképpen valamiféle többletet, vagy újat jelent a mi gyakorlatunkban... ez az Alkotmányjogi Tanácsnak csak időről időre kell néhány kérdéssel foglalkozni, de ennek van egy politikai jelentősége még külföld felé is, hogy lám az alkotmányossági garanciák védelme érdekében egy külön olyan szerv alakult... ha nem is elsősorban gyakorlati szempontból... de döntően politikai szempontból ez egy helyes lépés...”⁴⁴

Korom Mihály, a Központi Bizottság titkára hozzászólásában emlékeztette a testületet, hogy az Alkotmányjogi Tanács létrehozásának igénye összefügg az MSZMP Központi Bizottságának az állami élet és a szocialista demokrácia továbbfejlesztéséről elfogadott 1982. november 11-i állásfoglalásával. Egyetértésben az igazságügy-miniszterrel, ő is a tanács létrehozását elsősorban politikai kérdésnek minősítette. Felidézte, hogy az előkészítő munka során a lehetséges intézmény kapcsán három verzió is felmerült. „Oldjuk meg a Legfelsőbb Bíróságon belül ezt az ügyet. Ezt elvetettük, mert az ítélkező testület... oda valahogy ez nem vág. Hozzunk létre független Alkotmány Bíróságot, annak különböző szervezeteivel ilyen vagy olyan mintára, mint van kapitalista és egyes szocialista országokban is? (Ezt a megoldást a Közigazgatási és Adminisztratív Osztály előterjesztésében azzal az érveléssel utasították el, hogy az alkotmánybíróság csak a föderatív berendezkedésű államokban indokolt.) Úgy gondoltuk,

⁴³ MNL OL M-KS 288. f. 5/882. ő. c. 9.

⁴⁴ Uo. 14.

ez nem célszerű. Ezért maradtunk ennél a mostani variációnál. Ez lehetséges egyébként, hogy egy kísérlet lesz. Én nem zárom ki, hogy később ezt tovább lehet valamilyen irányban fejleszteni... Ennek is inkább politikai jelentősége van külföldön és belföldön egyaránt... de úgy gondoljuk az összes körülményeket mérlegelve, figyelembe véve, hogy talán ez a megoldás valamit segítené a demokratikus közérzet... a politikai mechanizmusunk jó irányba, szocialista irányba való továbbfejlesztésében.”⁴⁵

A vitában Aczél György, a Központi Bizottság titkára kezdeményezte, hogy vegyék le napirendről a javaslatot, a testület még egyszer vizsgálja meg. Tette ezt elsősorban azért, mert úgy ítélte meg, hogy nem eléggé világos az új szervezet létrehozásának célja. „Van egy sor elsősorban burzsoá országokban, nagyon okosan, saját rendjük és alkotmányuk védelmében egy olyan Alkotmányjogi Bíróság és Bizottság, amelyik viszont független olyan értelemben, hogy nem képviselők, hanem nagy tekintélyű jogászok, közéleti emberek vannak... Ez hibrid dolog, amit mi csinálunk, amelyikben, itt világosan látszik, és Korom elvtárs is nagyon őszintén megmondta, hogy ez egy kísérlet, amire én itt nem... nem világos, hogy mit akarnak... Elképzelhető, hogy egy ilyen nagy tekintélyű szervezetnek a létrehozása talán tényleg gazdagító, de ebből, ami itt van, ez nem látszik. Nem világos.”⁴⁶

Losonczi Pál, az Elnöki Tanács elnöke más megközelítésből fejtette ki ellenvéleményét. Úgy érvelt, miután nagy törvénytelenések vagy alkotmány sértések nincsenek ebben az országban, jól meg kell fontolni egy olyan intézmény létrehozását, amely sehová sem tartozik, és nem segíti a rendet és a fegyelmet. „Na most, ha még itten úgy próbáljuk ezt demok-

⁴⁵ Uo. 18–19.

⁴⁶ Uo. 27–28.

ratikusabbá tenni, azután a felelősség teljesen elmosódik, és olyanok szólnak bele, akik, hát nincsenek benn azért abba a dolgok menetébe, hanem hogy hallottuk vagy valami, tényleg jogászok itten, amiben isten ments, hogy még tovább megyünk, mert nálunk jogászok, túltermelési válságban vagyunk, és ha ezeknek a beleszólását a kormányzati gondokba még tovább bővítjük, akkor abból nem sok jó származik.”⁴⁷

A vita sokat elárult a politikai vezetés bizonytalanságáról és tényleges szándékairól az Alkotmányjogi Tanáccsal kapcsolatban. Olyan látszatintézménynek tekintették, amelyre bel- és külpolitikai szempontból, a társadalmi közérzet javítása okán ugyan szükség lehet, de minden érdemi szerep és hatás nélkül, érdemben nem korlátozva a hatalomgyakorlás monolit rendszerét.

A Politikai Bizottság későbbi ülésein (1983. június 21. és 1983. október 25.) az Alkotmányjogi Tanács létrehozása ügyében már – a jegyzőkönyvek tanúsága szerint – nem alakult ki érdemi vita.⁴⁸ A kodifikációs munka politikai alapjait a Politikai Bizottság 1983. június 21-i határozata jelentette.

Az alkotmánymódosítás és a törvénytervezet kodifikációját az Igazságügyi Minisztériumban készítették el, ott foglalkoztak az Alkotmányjogi Tanács ügyrendjének kialakításával is. Az alkotmánymódosítás indokolásában azt emelték ki, hogy „a széles körű elméleti és gyakorlati munka eredményeként elérkezett az idő, hogy az államélet területén új szervezeti, működési megoldásokat, illetőleg módszereket vezessünk be... továbbá... indokolt, hogy az alkotmányosság védelmének meglévő állami-jogi biztosítékait továbbfejlesszük”.⁴⁹ Nem nehéz felismerni a szövegben rejlő ellentmondást, hi-

⁴⁷ Uo. 32–33.

⁴⁸ MNL OL M-KS 288.f. 5/889. ő. e.; MNL OL M-KS 288.f. 5/894. ő. e.

⁴⁹ IM iratok az Alkotmány 1983-as módosításáról. 40550/1983. IM 4/4.1.

szen, ha a meglévő állami, jogi eszközök továbbfejleszthetők, akkor miért van szükség új intézmény létrehozására. Erre az indoklásban azt a választ találjuk: „Az Alkotmány kiemelkedő szerepének erősítése érdekében, a gyakorlati tapasztalatok alapján is indokolt, hogy a jogalkotást és a jogalkalmazást alkotmányossági szempontból új, önálló szerv ellenőrizze... Az új fontos szervről az Alkotmánynak kell rendelkeznie.”⁵⁰ A benyújtott törvényjavaslat indoklásában azonban már nem az új intézmény önállóságát emelték ki, azt az országgyűlés által választott sajátos szervként határozták meg, az országgyűlés szerveként működik. „Ez kellő társadalmi-politikai súlyt ad tevékenységének, egyben erősíti a legfelsőbb – népképviselői – testület irányító és ellenőrző szerepét.” Az elvi alap tehát változatlan: „Az alkotmányosság védelmének legfőbb szerve maga az országgyűlés, amely azonban ezt a feladatkörét egy sajátos szerv segítségével gyakorolja.”⁵¹

Az Alkotmányjogi Tanács sajátos „leértékelését” jelentette, hogy a működésére vonatkozó szabályokat az Országgyűlés ügyrendjébe építették be azzal az indokolással, hogy az Országgyűlés szerve, a parlament választja, tagjainak többsége képviselő. Ugyanez a minősítés tükröződött abban a rendelkezésben is, miszerint a tanács elnökét, titkárát, tagjait az alakuló ülésen az állandó bizottságok megválasztását követően választja meg a ház. Ez egyértelműen arra utalt, hogy az új szervezet mindössze a parlamenti állandó bizottságok jogállásához hasonló pozícióban volt.⁵²

A tárcakörözések során egyedül a Pénzügyminisztérium vezetése fogalmazott meg markáns álláspontot, olyan alkot-

⁵⁰ Uo. IM 4/4.2–3.

⁵¹ IM előterjesztés a Minisztertanácshoz. 1984. február 22. 40015/1984. IM 6–7.

⁵² IM előterjesztés a Minisztertanácshoz. 1984. február 22. 40015/1984. IM 1314. doboz.

mánybíróság létrehozását javasolták, amely megsemmisítheti a súlyosan alkotmányosértő jogszabályokat.⁵³ Az egyeztetések során vitatottá vált, hogy kiterjedjen-e a tanács ellenőrzési jogköre a Legfelsőbb Bíróság irányelveire és elvi döntéseire. A Minisztertanács Titkárság vezetőjének álláspontja szerint: „Ezek az igazságszolgáltatás bírói elvi irányításának, a bíróságok számára kötelező eszközei; nem jogszabályok és nem jogi iránymutatások. Ezenfelül a hatáskör ilyen kiterjesztése az igazságszolgáltatásba való külső beavatkozássá válhatna.”⁵⁴ Az Igazságügyi Minisztériumban ezt nem fogadták el, és politikai döntés alapján megerősítették, hogy a Tanács vizsgálhatja a Legfelsőbb Bíróság irányelveit és elvi döntéseit alkotmányossági szempontból, de alkalmazásukat nem függesztheti fel. A Törvényelőkészítő Főosztály feljegyzése szerint a Tanács felülvizsgálati joga nem érinti a bírói függetlenséget, az csak az egyedi ügyek elbírálásában érvényesül... továbbá... „a mi államrendszerünkben egyébként nincs meg az úgynevezett »államhatalmi ágaknak« az a merev szétválasztása, amely kizárná, hogy az országgyűlés egy sajátos szerve a bíraskodással kapcsolatban sajátos feladatkört lásson el.”⁵⁵

Az Alkotmányjogi Tanácsra vonatkozó szabályozást az országgyűlés több szakaszban tárgyalta. 1983. december 22-én megvitatták az alkotmánymódosítást, majd 1984. április 12-én a törvényjavaslatot. A témával összefüggő előzményként kell arról szólnunk, hogy 1982 márciusában a képviselők jelentést hallgattak meg a jogalkotás helyzetéről. Az előterjesztő igazságügy-miniszter azt igen pozitívan minősítette, véleménye szerint a kedvező összkép kialakulását elősegítette az a tény, hogy az

⁵³ PM Miniszteri Titkárság Hetényi István 2176/1983. 40665/1983.

⁵⁴ Raft Miklós levele. 3787–VIII/1983. 40655/1983.

⁵⁵ Törvényelőkészítő Főosztály. Feljegyzés a Miniszterhez. 1983. november 8. 40655/1983.

országgyűlés időről időre beszámoltatta az Elnöki Tanácsot, a Minisztertanácsot és az igazságügy-minisztert. (A beszámoltatás komolyságáról, eredményeiről sokat elárul az a tény, hogy 1982-t megelőzően hasonló beszámolót az igazságügyi tárca vezetője 13 évvel korábban tartott.) A képviselők tájékoztatást kaptak arról, hogy a jogalkotás irányát az 1969-ben kidolgozott távlati jogalkotási programban határozták meg. Ezt egy középtávú tudományos koncepció alapozta meg, melynek fő irányai: a választási rendszer reformja, demokratizmusának fejlesztése, az alkotmányos elvek érvényesülését biztosító garanciarendszer erősítése, valamint a közigazgatás korszerűsítése. A jogalkotás aktuális problémái között a miniszter hangsúllyal említette a túlszabályozás jelenségét, az úgynevezett kvázi jogszabályok elburjánzását, az ebből következő negatív hatásokat. Legfontosabb feladatként határozta meg a jogalkotás demokratizmusának és az Országgyűlés szerepének erősítését, a jogalkotás tudományos megalapozottságának és szakszerűségének javítását. Figyelemre méltó, hogy sem a beszámolóban, sem annak parlamenti vitájában nem merült fel a jogalkotás alkotmányosságának problematikája, pedig már érlelődött az ezzel kapcsolatos politikai döntés is.⁵⁶

A több elemből álló alkotmánymódosítást az országgyűlés 1983. december 22-én tárgyalta. A javaslat előterjesztőjeként Katona Imre, az Elnöki Tanács titkára indokolásában a politikai vezetés érveit ismételte meg. Eszerint az alkotmányosságot védő eszközök továbbfejlesztését a jogalkotásban kialakult helytelen gyakorlat teszi szükségessé. Túlságosan is meghonosodott a normatív irányítási rendszer és módszer, aránytalanul megnőtt a jogszabályok, az irányelvek, az útmutatások, az elvi állásfoglalások és tájékoztatók száma. Ez azt

⁵⁶ *Országgyűlési Értesítő*. Az országgyűlés 13. ülése 1982. március 29. Országgyűlés 7/1980–85. sz. határozata a jogalkotásról.

eredményezte, hogy megbomlott a jogalkotás és a jogalkalmazás összhangja. Az alkotmányosság biztosítására hivatott felsőbb szervek ezekről gyakran nem is szereztek tudomást, így az elvárható beavatkozás vagy késett, vagy esetenként elmaradt. A hatékonyabb biztosítékot ennek a nemkívánatos helyzetnek az elkerülésére az Alkotmányjogi Tanács létrehozása jelenti. Kiemelte, a javaslat nem kívánja bevezetni az úgynevezett „alkotmánybíráskodást”, az alkotmányosság legfőbb őrei változatlanul az Országgyűlés és az Elnöki Tanács, az Alkotmányjogi Tanács ennek érvényesítésében működik közre.⁵⁷

Bizottsági előadóként Antalffy György méltatta a javaslatot. Azt összefüggésbe hozta az országgyűlés 1982-es jogalkotásról szóló határozatában foglaltak végrehajtásával, hiszen az új intézmény egyidejűleg segítheti elő a jogalkotás demokratizmusának és szakszerűségének erősítését, és szolgálhatja a jogrendszer egészének stabilitását. Érvelésében az intézmény elméleti megalapozása helyett a joggyakorlat szempontjait emelte ki, miszerint a felgyorsult jogalkotásban nő a tévedés lehetősége, elsősorban ezért van szükség új mechanizmusra. A jogszabályok „feszített ütemű kiadását” nem lehet adminisztratív módszerekkel redukálni, a helyzeten csak az alkotmányosság, a törvényesség ellenőrzésének fokozásával lehet változtatni. Az intézmény jellegével kapcsolatosan leszögezte, nem külföldi példák másolásáról van szó. Kiemelte, hogy az Alkotmányjogi Tanács hasonlít a nyugati országokban elterjedt intézményekhez, amelyeknek tapasztalatait érdemes figyelembe venni, tanulmányozni, hogy azok miként alkalmazhatók szocialista viszonyok között. Álláspontja jóval megengedőbb volt, mint amit a törvényjavaslat előadója képviselt, nem zárta ki az intézmény továbbfejlesztésének lehetőségét.⁵⁸

⁵⁷ Országgyűlési Értesítő. Az országgyűlés 24. ülése 1983. december 22. 1553–1558.

⁵⁸ Uo. 1559–1560.

Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló törvényjavaslat (1984. április) miniszteri expozéjában a miniszter megismételte a korábban már elhangzott, jól ismert érveket, amelyek között nagyobb hangsúlyt kapott a jogrendszer egységének és ellentmondás-mentességének követelménye, az Alkotmánnyal való egyezőség biztosítása. Az új intézmény helyét az államszervezetben következőképpen határozta meg: „Mi úgy véltük, hogy nálunk a jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányosságának és törvényességének védelmére kell helyezni a fő hangsúlyt. Ezért szervezeti megoldásként a rendszert egyedi jogsérelmekkel is foglalkozó alkotmánybíráskodás bevezetése nem lett volna célszerű... A javaslat tehát továbbra is azon az elvi alapon marad, hogy az alkotmányosság védelmének legfőbb szerve maga az Országgyűlés, a parlament azonban ezt a feladatkörét egy, külön erre a célra létesített szerv segítségével gyakorolja.”⁵⁹

A bizottsági előadó véleménye szerint: „Itt a jogi és politikai megfontolások szilárd egységben jelentkeznek; a jogalkotás hierarchiájának jogi tétele, s a demokratizmus elmélyítése az Országgyűlés szerepének növelése útján is elméletileg is kifogástalanul találkoznak. Ez ölt formát az országgyűlés sajátos szervezetében, az Alkotmányjogi Tanácsban.”⁶⁰

Jól jellemzi a parlamenti tárgyalást, hogy sem a miniszteri expozében, sem a bizottsági véleményben nem tértek ki az előzményekre, a problematika elméleti hátterére, a mondani valót a gyakorlatias szempontok határozták meg. Ettől némiképp eltérő szemlélet tükröződött Mátyás Pál képviselő hozzászólásában. Egyedülként hivatkozott arra, hogy az 1972-es alkotmányrevízió során, annak előkészítésekor már elhangzottak olyan javaslatok, hogy az alkotmányosság ellenőrzé-

⁵⁹ Uo. 1668–1670.

⁶⁰ Uo. 1674.

sére hozzanak létre külön intézményt. Üdvözölte, hogy „... a társadalmi fejlődés és az időközben szerzett tapasztalatok újra napirendre tűzték a jogszabályok alkotmányosságának ellenőrzését, és ennek eszközeként az Alkotmányjogi Tanács létrehozását”. Utalt arra az alapvető dilemmára is, hogy miként lehet megoldani az Országgyűlés és az Alkotmányjogi Tanács viszonyát. A törvényjavaslatban foglaltakat jónak tartotta, hiszen az Alkotmányjogi Tanács nem az Országgyűléstől független „szuper szerv”, nem egy új „állami főhatóság”, hanem egy politikai és szakmai tekintéllyel bíró, megfelelő hatáskörrel és intézkedési joggal rendelkező szervezet.⁶¹

Konklúziók

A törvényhozás folyamata lezárult, az Alkotmányjogi Tanács megkezdte működését, ami 1984-től 1989-ig tartott. Ám tevékenysége a szakmai és társadalmi közvéleményben is csatlódást okozott. Ennek okai végső soron a politikai rendszer alapvonásaiban keresendők. Találónak bizonyult az Alkotmányjogi Tanács egykori elnökének tulajdonított, sokszor és sokak által idézett tétel, miszerint az Alkotmányjogi Tanács jelentősége létében és nem tevékenységében rejlik. Ennek ellenére szerepe mégsem maradt jelentéktelen, hiszen az első lépést jelentette az alkotmányos rendszer átalakításában. (Az Alkotmányjogi Tanácsra vonatkozó szabályozással, a tanács tevékenységével kapcsolatosan az elmúlt évtizedekben számos értékes tanulmány, elemzés született.⁶²)

⁶¹ Országgyűlési Értesítő. Az országgyűlés 24. ülése 1983. december 22. 1678.

⁶² Bencsik Péter: Az európai népi demokratikus és szocialista országok alkotmányainak összehasonlító vizsgálata. *Múltunk*, 2002/3.; Feitl István: *A Kádár-rendszer alkotmányossága*. Budapest–Győr, 2012.; Holló András: *Alkotmányjogi Tanács tevékenysége 1984–1989*. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1992.; Holló



Milyen következtetések adódnak e hosszú folyamat áttekintésének eredményeként? Joggal tehető fel az a kérdés, hogy az államszocializmus viszonyai között egyáltalán felvethető-e az alkotmányosság problematikája. Ha abból indulunk ki, hogy az alkotmányosság fogalma olyan tartalmi követelményeket támaszt az államszervezet, az állam és polgárai viszonyának szabályozásában, amelyeknek 1949-et követően a magyar alkotmányos berendezkedés nem felelt meg, a formális válasz: nem, mivel a polgári alkotmányosság kritériumai nem, vagy csak töredékesen érvényesültek. Ennek a mércének a szigorú alkalmazása azonban azt jelentené, hogy egy más követelményrendszer alapján minősítjük az államszocializmus alkotmányos berendezkedését. A kép azonban differenciált, korszakonként is eltérő. Az 1949-es szovjet mintára készült alkotmány valóban elvágta a kötelékeket az európai alkotmányos értékektől, és Magyarországon meggyengült az alkotmányosság gondolata. Mindez azonban nem járt azzal a következménnyel, hogy a jogi gondolkodásban ne maradt volna fenn az alkotmányosság igénye. Különösen a '60-as évtized második felétől a pozitív jogban, a jogászai kultúrában, a rugalmasabb jogalkalmazói

András: *Az alkotmányvédelem kialakulása Magyarországon*. Bíbor Kiadó, 1997.; Jutas György: Az Alkotmányjogi Tanács tevékenysége. *Állam és Igazgatás*, 1985/6.; Kovács István: Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíróságig. *Magyar Jog*, 1989/7–8.; Kukorelli István: Az alkotmányvédelem „főállású” gazdája. *Élet és Tudomány*, 1984/47.; Markója Imre: Törvény az Alkotmányjogi Tanácsról. *Állam és Igazgatás*, 1984/6.; Pokol Béla: Alternatív utak a politikai rendszer reformjára. *Válóság*, 1986/12.; Uő: Alkotmánybíróság és alkotmányvédelem a szocialista országokban. *Jogtörténeti Értekezések*, Budapest, 1986, 15. szám; Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001; Szmodis Jenő: Az alkotmánybíráskodás néhány elvi kérdéséről. *Jura*, 2015/2.; Takács Albert: Az alkotmányvédelem néhány kérdése, különös tekintettel az Alkotmányjogi Tanácsra. *Jogtudományi Közlemény*, 1985/11.; Tilk Péter: *Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése*. Pécs, 2005.

gyakorlatban az államszocializmus körülményei között is kirajzolódtak bizonyos jogállami alapok, és ez elősegítette, ösztönözte a '80-as évek elején az alkotmányos szerkezetben kibontakozó óvatos reformokat. Természetesen a rendszer keretei és korlátai között, de azokat lazítva és tágítva. Erre az időszakra vonatkozik Sárközy Tamás találó megjelölése: kvázi jogállam. Ehhez a folyamathoz kapcsolódik szorosan az alkotmányvédelem több évtizedes története.

A korszak államtudományának művelői hosszú utat tettek meg, számos korábbi alapvető elméleti tételt kellett újraértelmezniük, gyakran meghaladniuk. A feltételek változásának eredményeként saját korábbi álláspontjukon is többször túl kellett lépniük.

Az alkotmányvédelem és annak intézményesülésének elméleti megalapozásában az első meghatározó jelentőségű fordulat az alkotmány jellegéről vallott nézetek változása volt. Míg az '50-es évek időszakában az alkotmány a programatikus elemek túlsúlya miatt elsősorban politikai okmánynak minősült, nem vált egyértelművé, hogy az ugyanúgy érvényesítendő, mint bármely jogszabály, amelynek hatályosulását ellenőrizni és felügyelni kell. Az alkotmány normatív jellegének előtérbe kerülése egyben azt is eredményezte, hogy elvált a törvényesség és az alkotmányosság kategóriája. Ennek nyomán nyert teret, hogy az alkotmány érvényesülésének ellenőrzésére más eszközök és intézmények szükségesek, mint a törvényesség biztosítására. Nehezebb és összetettebb volt annak meghatározása, hogy mire terjedjen ki az alkotmányfelügyelet vagy ellenőrzés, azt milyen intézmény érvényesítse. A megoldást alapjaiban a politikai hatalom és az alkotmány viszonya határozta meg. Amennyiben az alkotmány ténylegesen szigorú korlátokat jelent a politika számára, kialakulhatnak az alkotmányvédelem hatékony intézmé-

nyei és eljárásai. Más viszonyok közepette – ez a jellemző az államszocializmus alkotmányos berendezkedésére is – az alkotmányosság ellenőrzésének politikai szükségessége fel sem merül, azt elsősorban a jogrendszer koherenciája, ellentmondás-mentessége követelményeivel, lényegében jogtechnikai szempontokkal igazolják.

Alapvetően tehát ez a magyarázata annak, hogy a volt szocialista országokban csak korlátozott hatáskörű intézmények jöttek létre, hiszen a politikai hatalom nem kívánta önmagát korlátozni. A magyar politikai vezetés a '80-as évek elején külső és belső tényezők hatására készen állt az óvatos reformokra, de nem volt célja a hatalom egységére épülő alkotmányos rendszer megbontása, elfogadta az Alkotmányjogi Tanács létrehozásának igényét, de annak szerepét főként szignalizációra szűkítette, és kizárta a társadalmi szervezetek, érdekképviselők, állampolgárok indítványozási jogát az alkotmányellenesség megállapítására. Azok az állami szervek kezdeményezhették az alkotmánysértés megállapítását, amelyek valójában azt elkövethették. Ilyen körülmények között nem teljesedhetett ki az intézmény valódi funkciója, nem alakulhatott ki társadalmi presztízse, továbbra is az érdekérvényesítés „bejáratott” csatornái működtek. Ezért helytálló az az értékelés, hogy az Alkotmányjogi Tanács tevékenysége ekkor már nem felelt meg sem a szakmai, sem a politikai várakozásoknak, ugyanakkor a jogállami átalakulás fontos előzményévé vált és erősítette az alkotmányosság iránti igényt.

Eredeti megjelenés: Közjogi Szemle, 2019/1.

FÉLÚTON A JOGÁLLAMHOZ – ÁTTÖRÉS A TÖRVÉNYEK URALMÁÉRT

Az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

A magyar közjogtudományban szinte teljes az összhang annak megítélésében, hogy kiemelkedő jelentőségű az 1987. évi X. alkotmánymódosító törvény, valamint az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról, az alkotmányos berendezkedés átalakulásának folyamatában. Ez a megállapítás akkor is helytálló, ha tudjuk, hogy a törvények előkészítői, beterjesztői nem elsősorban azzal a céllal kezdeményezték azt, hogy a korábban megindult változások radikálisan felgyorsuljanak. Végző soron, hatását tekintve, a két törvény elősegítette azt a gyökeres fordulatot, amelynek során Magyarország visszatért a polgári alkotmányos berendezkedés modelljéhez. Alapvetően ez az összegzés tükröződik az elmúlt évtizedekben a téma kapcsán született értékelésekben.

Holló András több munkájában is vizsgálta a két törvény hatását és jelentőségét, kapcsolatukat a változásokkal. „Ha meg akarnám ragadni a nagy pillanatot, hogy mikor indult meg az alkotmánybíráskodás eszméire is kiható politikai rendszerváltás folyamata, talán 1987-re kell visszamennünk... Az alkotmánymódosító törvény által bevezetett minőségi változás, a hagyományos parlamenti rendszer felé tett komoly lépés: lényegében megszüntette a korábbi közjogilag abszurd helyzetet, miszerint a törvényhozás helyett a 21 tagú helyettesítő szerv gyakorolta a törvényhozó hatalmat... A saját ha-

táskörben gyakorolandó törvényhozó hatalom – a törvényhozás felértékelődése, a jogalkotási törvényben meghatározott rendje, eljárása – alkotmányos jelentőséget kapott.¹

A szerző egy másik művében arra kereste a választ, hogy melyik törvény tekinthető a rendszerváltás közjogi folyamatát elindító, azt generáló hatásúnak: „... véleményem szerint az első törvény, illetve tárgyak szerint szorosan összekapcsolható törvények: az 1987. évi X. és XI. törvények az alkotmány módosításáról és a jogalkotásról... Azt is mondhatnám, hogy ekkor kezdődött meg a párt és az állam szétválása, a parlament, majd a kormány politikai megerősödésének folyamata.”²

Ehhez hasonló értékelést tartalmaz az alkotmányjog egyetemi tankönyve is. „... Az utolsó »rendi« országgyűlés 1987-től közreműködött a pártállam lebontásában, a jogállam felépítésében. E jogállamépítési folyamatnak a parlamenti kormányzás irányába tett első lépése volt az 1987. évi X. és XI. törvény. E törvények védik a parlament törvényalkotó hatáskörét, visszaállítják a törvények uralmának alkotmányos elvét.”³ „Az 1987. évi átalakulás jelentős lépés a törvények uralma felé, a parlament valódi törvényhozási funkciója irányába. Az alkotmánymódosítás kialakította a kizárólagos törvényhozási tárgyak fogalmát... A rendeleti kormányzás visszaszorítását szolgálta a miniszterek és az államtitkárok eredeti jogalkotó hatáskörének megvonása. Tartalmánál fogva a jogalkotási törvény korszakalkotó jelentőségűvé vált, hiszen a parlament visszanyerte alkotmányos hatáskörét.”⁴

¹ Holló András: *Az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás Magyarországon*. Útmutató Kiadó, Budapest, 1996, 37–38.

² Holló András: „Az államjogtól a jogállamig”. *A közjog „forradalma”*. Alapítvány a Politikai Kultúráért, Budapest, 1993, 62–64.

³ *Alkotmánytan*. I. Szerk.: Kukorelli István. Osiris, Budapest, 2007, 258.

⁴ Smuk Péter: *Magyar közjog és politika, 1989–2011*. Osiris, Budapest, 2011, 26.

Hasonló álláspontot képvisel a téma kapcsán Papp Imre is. A törvények megalkotását fontos előrelépésnek tekinti a jogállami, demokratikus átalakulásban, így azok szerinte is kiemelkedő helyet foglalnak el a rendszerváltó törvények között. A kormányzati rendszerben kialakított változások mellett az Elnöki Tanács jogalkotó hatáskörének szűkítése, a kötelező törvényhozási tárgyak megállapítása megteremtette az Országgyűlés központi szerepét a jogalkotásban. Emellett fontosnak tartotta, hogy a jogalkotási törvény erősítette a jogbiztonságot a jogalkotásra jogosult szervek meghatározásával, a jogalkotás garanciális szabályainak megalkotásával, a viszszaemelőleges hatály tilalmának deklarálásával.⁵

Olyan vélemény is ismert a szakirodalomban, amely némiképp eltér az előbbiektől. Eszerint bár a jogforrástan első újkori szabályozása a jogalkotási törvényben történt, ám az mégsem tekinthető rendszerváltó törvénynek. A szabályozás célja alapvetően nem az alkotmányos berendezkedés átalakítása volt, de a törvény elfogadása fontos lépést jelentett a joguralma, a társadalmi viszonyok jogszabályi rendezettsége alkotmányos alapjainak megteremtésében, és így elmozdulást jelentett az alkotmányosság követelményeit megjelenítő államszervezethez.⁶ Annyiban egyetérthetünk a szerző álláspontjával, hogy a szabályozás kezdeményezőit, elsősorban az akkori politikai vezetést nem az alkotmányos berendezkedés gyökeres átalakításának céljai vezették. A törvények tényleges hatásai azonban messze túlmutattak az eredeti szándékokon, és az első komoly áttörést eredményezték az 1949-es alkotmányban rögzített kormányzati rendszeren – és ez valóban történelmi jelentőségű.

⁵ Papp Imre: Az Alkotmánybíróság határozata a jogalkotási törvény alkotmányellenességéről. *Jogesetek Magyarázata (JeMa)*, 2010/4.

⁶ Csink Lóránt: Mérőföldkő a jogalkotásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/8. 2.

Nem jelentéktelen módosításokkal az 1987. évi XI. törvény 2010-ig, az Alkotmánybíróság határozataíig hatályban maradt. A rendszerváltás utáni új alkotmányos feltételek közepette a törvény alkalmazása egyre nehezebbé vált, így szükség volt új szabályozás megalkotására. Ez azonban nem befolyásolja a jogalkotási törvény alapvetően pozitív értékelését. Kampis György a kodifikációról szóló monográfiájában írta 1994-ben: „Könnyű persze azt mondani, hogy 1987-ben más társadalmi rendszerben alkotott jogalkotási törvény elavult. Figyelembe kell azonban venni, hogy keletkezése idején ennek a törvénynek, ilyen tartalommal történő megalkotása döntő fontosságú lépés volt az országgyűlés szerepének növelése, egyúttal az Elnöki Tanács által folytatott jogalkotási és a rendeletekkel történő kormányzás visszaszorítása irányában.”⁷

A törvény megalkotásának előzményeiről

Az alkotmánymódosítás és a törvény megszületése hosszú, több évtizedes vita, küzdelem eredménye, az nem máról holnapra jött létre. Az 1949-ben kiépített államrendszer szakított a parlamentarizmus modelljével, az alkotmányosság korábbi értékeivel. Ebben a hatalom egységére épülő szervezetben, a képviselői szervek elsőbbségének deklarálása mellett, az Országgyűlés szerepe ténylegesen eljelentéktelenedett. A megváltozott körülmények ellenére az államtudományokban tovább éltek az alkotmányosság követelményeinek érvényesülését szorgalmazó törekvések. A jogalkotás magas szintű szabályozásának igénye is, amely összetett viszonyrendszer-

⁷ Kampis György: *Kodifikáció. Elmélet és gyakorlat*. Unió, Budapest, 1994, 340.

ben jelent meg, hiszen az nem csupán a jogalkotás alkotmányos követelményeit, a jogrendszer hierarchiáját és stabilitását, a jogbiztonság érvényesülését, a szakmai előkészítés és a demokratikus részvétel feltételeit kellett, hogy rendezze. Ennél többről volt szó, nevezetesen az Országgyűlés alkotmányos súlyáról, annak helyreállításáról, az Elnöki Tanács és a parlament viszonyáról, az Országgyűlést szinte korlátlan helyettesítő jogkörének korlátozásáról, később a kollektív államfői testület radikális átalakításáról, majd megszüntetéséről. Mindezek tehát már az alkotmányos berendezkedés alapjait érintették, a politikai feltételek alakulásának, változásainak függvényében hol halványabban, hol markánsabban jelentek meg ezek a törekvések, mígnem a '80-as évtized második felében megnyílt az esély ezek megvalósítására. Tehát több évtizedes folyamatról van szó, érdekes és izgalmas vállalkozás annak áttekintése, miként formálódtak a szakmai álláspontok, milyen politikai feltételek gátolták vagy segítették érvényesülésüket.

A törvény elfogadását megelőző évtizedekben több kísérlet történt a jogalkotási folyamat szabályozására. Erről több alapos elemzés készült. Ezekből jól kirajzolódnak a szabályozási tendenciák, a problematika leegyszerűsítő megközelítése.⁸ A szerzők a korai szabályozás egyik jellegzetes vonásaként emelték ki, hogy az elsősorban az államigazgatási jogalkotásra korlátozódott, és alsóbb szintű jogforrásokban jelent meg, kivételes a törvényerejű rendeletben történő szabályozás. Csak az alsóbb szintű jogszabályok hierarchiájára terjedt ki, holott a tudományban már az '50-es évek végén megfogalmazódott

⁸ Kiss László–Szamel Lajos: A jogismeretet gátló jogalkotási tényezők – különös tekintettel a jogon belüli ellentmondásokra. In: *A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata*. Főirány Programiroda, Budapest, 1983, 1–24.; Kiss László: *A politikai szakmai elemek helye és szerepe a jogalkotásban, különös tekintettel a törvényhozásra*. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1981, 7–44.

az igény, hogy magában az alkotmányban kellene taxatív fel-sorolni a jogalkotó szerveket, abban kell rendelkezni azok jog-alkotó hatáskörének terjedelméről, átruházhatóságáról vagy annak tilalmáról, gyakorlásának alakiségéről, mert ezáltal té-teles jogilag tisztázódhatnának egyfelől az úgynevezett látens joggal, illetve a pszeudo joggal kapcsolatos kérdések.⁹

A '60-as évtizedben a jogszabályok előkészítése került a fi-gyelem középpontjába, az Igazságügyi Minisztérium ágaza-ti felelősségének erősítése, a közérthetőség követelményének érvényesítése. Rendezték az alapszabályozás és a végrehajta-si szabályok viszonyát, meghatározták az egyidejű hatályba-lépés követelményét. Kevés sikerrel járt az a törekvés, hogy megváltoztassák a jogi iránymutatások aránytalan súlyát a joganyagban, megoldják a kvázi jogszabályok problematiká-ját. A '70-es években elsősorban a túlszabályozást tekintet-ték a jogalkotás legnagyobb problémájának. A helyzet azon-ban e téren is alig változott az évek során.

Az Országgyűlés 1980 tavaszán megtárgyalta az igazság-ügy-miniszter beszámolóját a jogalkotás helyzetéről. Az el-fogadott országgyűlési határozatban a jogalkotás továbbfej-lesztésének legfontosabb teendőit a következőkben határozták meg: kiemelkedő jelentőségű a jogszabályalkotás demokratiz-musa, az Országgyűlés törvényalkotó szerepe, a bizottságok érdemi részvétele a jogszabályok előkészítésében, a magas szintű jogszabályok végrehajtásának ellenőrzése. Gyakoribb és tartalmasabb társadalmi vitákat sürgettek, és azok tapaszta-latainak tényleges hasznosítását. Javítani kívánták a jog meg-ismerésének feltételeit az állampolgárok számára. Erősíteni szándékozták a jogrendszer stabilitását, az öncélú, felesleges jogi szabályozás megszüntetését. Tervszerű, tudományosan

⁹ Szamel Lajos: *A jogforrások*. KJK, Budapest, 1958.

megalapozott, a szakszerűség követelményeinek megfelelő jogalkotást sürgettek. Legyen világos és közérthető a jogszabályok szövegezése. A határozatban megjelölt célok és feladatok lényegében helyes törekvéseket tükröztek, ugyanakkor a feladatmeghatározásból az is világossá vált, hogy a korábbi jogi normákban és más dokumentumokban kitűzött célok alig vagy csak csekély mértékben valósultak meg.¹⁰ Így ezt a határozatot inkább tekinthetjük az óhajok jó szándékú gyűjteményének, mint olyan cselekvési programnak, amelynek megvalósításához tényleges garanciák kapcsolódnak.

Kiss László, a téma elismert kutatója a jogalkotás szabályozásának áttekintése alapján azt a következtetést vonta le, hogy bár a jogalkotás több évtizeden át állandó szabályozási téma volt, de a jellemző problémákat ennek ellenére sem sikerült megoldani, azok visszatérően, évről évre megjelentek. A főként technikai normákból nem derült ki, hogy a jogalkotás nemcsak szakmai tevékenység, hanem azt határozott politikai célok, szempontok determinálják. Különösen igaz ez a kor viszonyai között, amikor a legfontosabb jogszabályok tartalmának kialakítását a jogalkotás nem formális szereplői, az állampárt vezető testületei határozták meg. Nem érvényesültek a jogtudományban kimunkált klasszikus jogelvek, a jogforrások hierarchiájából származó követelmények. Aránytalanul többen foglalkoztak az alsóbb szintű jogszabályok, jogi irányelvek előkészítésével, és teljes egészében hiányzott a törvényalkotás elemzése, az erre vonatkozó szabályok kidolgozása.¹¹

Ezek jelentették tehát a szabályozás legkritikusabb pontjait, de a legalapvetőbb problémának azt tekinthetjük, hogy nem teremtették meg a jogalkotás alkotmányos alapjait. Ho-

¹⁰ 7/1980–1985 (IV. 2.) országgyűlési határozat a jogalkotásról.

¹¹ Kiss László, i. m. 42.

lott ennek igénye és szükségessége a tudományos munkákban, szakmai javaslatokban az 1950-es évek végén és az 1960-as évtized elején már világosan megfogalmazódott. Ugyancsak megjelent a jogalkotás átfogó magas szintű törvényi szabályozásának igénye is. (A korábbiakban hivatkoztunk már Szamel Lajos 1958-ban megjelent, jogforrásokról szóló monográfiájára.)

1968-ban, az új alkotmány előkészítésének keretében, az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében feljegyzés készült a jogalkotás jövőbeni alkotmányos szabályozásáról. A Kovács István által jegyzett dokumentumban felvázolták annak az alkotmányfejezetnek a kereteit, amelyben a jogforrási rendszer alapvető szabályait rendeznék. Olyan kérdésekre kívántak választ adni, mint a törvényerejű rendeletek helye a jogrendszerben, az Elnöki Tanács jogköre a törvényalkotás kapcsán, milyen garanciák szükségesek az indokolatlan törvényerejű rendeletalkotás elkerüléséhez, mi legyen a törvényerejű rendelet funkciója, a miniszteri rendelet, az utasítások helye a jogrendszerben stb. Ez az alkotmányos szabályozás alapjául szolgálhatott volna a jogalkotás egészét átfogóan rendező törvénynek. A koncepció kidolgozásában hasznosították az intézet keretei között a téma kapcsán évek óta folytatott nemzetközi együttműködés eredményeit is.¹²

Az alkotmányjogászok szegedi nemzetközi konferenciáján ismét elhangzott Beér János a törvényalkotás mechanizmusáról szóló előadásában: „A jogalkotás folyamatának fő kereteit mindig jogi szabályokban kell rögzíteni, még akkor is, ha ez a rögzítés nem fogja át a teljes folyamatot.” A jogalkotást meghatározó politikai mozzanatokra utalva tette hozzá, hogy

¹² Kovács István: *A Magyar Népköztársaság Alkotmányának fejlődése és az új Alkotmány*, I. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1988, 384–386.

minden elem nem fér bele a jogi szabályozásba, de legfontosabb a jogalkotás alkotmányos alapjainak megteremtése.¹³

Az 1967 decemberében az Állam- és Jogtudományi Intézetben elkészült, az új alkotmány szerkezetét bemutató koncepció harmadik részében „A Magyar Népköztársaság jogforrásai” címmel foglalták össze a jogalkotás folyamatára, a jogforrási rendszerre vonatkozó szabályokat. A tervezet összhangban állt a korábbiakban már ismertetett elképzelésekkel, kifejezte, hogy a szabályozási tárgy alkotmányos jelentőségű, és ezeket a kérdéseket nem lehet „jogtechnikai” jellegűeknek minősíteni.¹⁴

Az 1972-es alkotmányrevízió során ezt a szakmai törekvést még nem lehetett teljességében érvényesíteni. Annyi előrelépés történt, hogy az alkotmánymódosításban 14 szabályozási tárgy kapcsán rögzítették az Országgyűlés jogalkotási kompetenciáját. A gyakorlatban azonban még ezekben az esetekben sem sikerült kizárólagossá tenni a törvényi szabályozást. Folytatódott a „technikai jellegű” alsóbb szintű jogszabályokban, irányelvekben, kézikönyvekben történő szabályozás gyakorlata. A jogszabályi hierarchia magasabb szintjén álló 1974. évi 24. törvényerejű rendeletben a jogszabályok kihirdetésére és hatálybalépésére vonatkozó, egyébként fontos szabályokat rögzítették. Az alapvető kérdések azonban megválaszolatlanok maradtak, így évtizedeken át hiányzott a jogalkotás alkotmányos szabályozása, tovább élt a törvényerejű rendeletben történő szabályozás gyakorlata, a törvényalkotás minimalizálása.

¹³ *A szocialista alkotmányok fejlődése.* Szerk. Kovács István. KJK, Budapest, 1966, 51.

¹⁴ Kovács István, i.m. II. 9. sz. melléklet, 72.

Az Országgyűlés és az Elnöki Tanács változó pozíciói

Az 1949. évi magyar alkotmányban rögzített államszervezeti modell az 1936-os szovjet alkotmány mintáit követte. Ez eltért a marxi elméletben kidolgozott alapvetésektől, és nem követte az orosz forradalmak során kialakult formákat sem. Meghatározó vonásai alapvetően különböztek a polgári államberendezkedés elveitől és formáitól. A rendszert az államhatalom egysége, a képviseleti szervek szuverenitása, a legfelsőbb képviseleti szerv primátusa, korlátlan hatalma jellemezte. A szisztéma látszólag a népszuverenitás teljességén alapult, valójában a párt minden szinten érvényesülő irányítását biztosította. A második világháborút követően az erősödő szovjet befolyás eredményeként a kelet-közép-európai országokban ennek megfelelő struktúrát építettek ki.

Magyarországon a kormányzati rendszer új intézményeként konstituálták a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsát, amely idegen testként, a magyar közjogi hagyományoktól teljes mértékben eltérő formaként jött létre, szorította háttérbe az országgyűlést, tette azt súlytalanná. Kovács István akadémikus felidézte egyik munkájában az 1949-es Alkotmány előkészítését. Emlékeztetett arra, hogy az alkotmányozás folyamatát Rákosi Mátyás irányította. Az 1949. május 23-án tartott beszédében foglalkozott a készülő alkotmány általa legfontosabbnak tartott elemeivel. Ezek sorában emelte ki, hogy hasonlóan a többi népi demokrácia és a Szovjetunió alkotmányához, létre kell hozni Magyarországon is az Elnöki Tanácsot, ami jelentősen meggyorsítja a feladatok megoldását. Világossá vált: a szándék a parlament eljelentéktelenítése.¹⁵

¹⁵ Kovács István: Az alkotmányfejlődés elvi kérdései. *Magyar Tudomány*, 1989/2. 96.

Az Elnöki Tanács alkotmányban rögzített általános helyettesítő jogköre lehetővé tette a törvények helyettesítését (kiváltását) az Elnöki Tanács által elfogadott törvényerejű rendeletekkel, amelyek új formaként jelentek meg a jogforrási rendszerben. Az Alkotmány alapján, ha az Országgyűlés nem ülészik, jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja azzal a megkorítással, hogy az alkotmányt nem módosíthatja. Az általa alkotott jogszabályokat az Országgyűlés legközelebbi ülésén be kell mutatnia. Az Alkotmány azonban nem tartalmazott olyan szabályt, hogy az Országgyűlésnek ennek kapcsán milyen jogai vannak, szükség van-e a megerősítésre, van-e lehetősége a jogszabály elutasításának, vagy a parlament egyszerűen tudomásul veszi a törvénytőló aktust. Évtizedeken keresztül uralkodóvá vált az az értelmezés, hogy az Elnöki Tanács helyettesítő jogköre csak az alkotmány megváltoztatása tekintetében korlátozott. Ennek következtében alakult ki az Elnöki Tanács olyan sajátos „túlhatalma”, amely a szovjet befolyási övezet országaiban is egyedi jelenségnek bizonyult.

Ebből természetesen következett, hogy az Országgyűlés ülései többségükben formálissá váltak, egy-egy évben csupán néhány napra korlátozódtak. Az Országgyűlés 1949 és 1953 közötti ciklusban 60 ülésnapot tartott, és 34 törvényt fogadott el. A helyzet 1980 és 1985 között még ehhez viszonyítva is romlott, 32 ülésnap során a parlament 22 törvényt alkotott, ebből 21-et ellenszavazat és tartózkodás nélkül támogatott a képviselők.¹⁶

Ennek hatására megváltoztak a jogrendszer belső arányai, csökkent a törvények száma és kialakult a törvényerejű rendeletek túlsúlya. Még a '80-as évek közepén is 131 törvény és 692 törvényerejű rendelet volt hatályban. 1987-ig éven-

¹⁶ Kílényi Géza: A politikai reform és az államszervezet. *Állam és Igazgatás*, 1988/8.

te ötször-hatszor több törvényerejű rendeletet alkottak, mint törvényt.¹⁷ (A kép teljességéhez az is hozzátartozik, hogy az elfogadott törvényekből évente kettő a költségvetésről és annak előző évi végrehajtásáról, a zárszámadásról szólt.)

A jelenség okai összetettek, döntő, a folyamatot meghatározó tényező a pártállam működési módja volt. Ebben a központilag vezérelt szisztémában kényelmesebb és egyszerűbb volt a törvényerejű rendeletekkel történő szabályozás. Sajátos ellentmondás alakult ki a népképviseleti szervek elsőbbségének, korlátlan hatalmának deklarációja és a gyakorlat között. A párt vezetése hosszú évtizedeken át idegenkedett a ténylegesen működő, rendszeresen ülésező parlament gondolatától, azt elsősorban a politikai akaratot szentesítő intézménynek tekintette. Az egypárti berendezkedés viszonyai között így az Országgyűlés nem válhatott a különböző érdekek nyílt összeütközésének, kifejezésének és egyeztetésének színterévé. A képviselőkre sem úgy tekintettek, mint a társadalomban meglévő különböző érdekek megjelenítőire és érvényesítőire. Munkájuk jellegét és annak lényegét a képviselők „küldötti” minősége határozta meg, nem pedig a politikaformáló szerep.

A törvények háttérbe szorulásához mindemellett hozzájárult a jogalkotó szervek szakmai, időnként kényelmi szempontjai is. Ez a helyzet tehát hosszú évtizedeken át változatlan maradt annak ellenére, hogy a korszak politikai dokumentumaiban rendszeresen hangoztatták az államélet demokratizmusának és az Országgyűlés szerepének erősítését. A '80-as évek közepéig ezek azonban csak üres szölamok maradtak, érdemi változás nem történt.

Az Országgyűlés alkotmányos szerepének megerősítésére irányuló politikai törekvések már 1953 nyarán, a Nagy Imre

¹⁷ Kulcsár Kálmán–Markója Imre–Petrik Ferenc.: *Jog és törvényesség*. KJK, Budapest, 1985, 396.

által vezetett új kormány programjában megjelentek. Ebben kiemelték a képviseleti szervek, a parlament és a tanácsok súlyának növelését az államéletben. A helyi tanácsok kapcsán ezek a célok részben megjelentek az 1954. évi alkotmánymódosításban (1954. évi VIII. törvény), majd az ennek alapján elfogadott II. tanácstörvényben (1954. évi X. törvény). Az Országgyűlés kapcsán azonban ilyen tartalmú kezdeményezések nem történtek.

A tudományos szakmai körökben azonban már ekkor kialakultak azok a törekvések, amelyek a jogforrási rendszer alkotmányos megalapozását igényelték. Így került előtérbe a jogalkotás törvényességének és alkotmányosságának problematikája is. Szamel Lajos ekkor több tanulmányában foglalkozott ezekkel a kérdésekkel. A Magyar Tudományos Akadémia II. Osztálya vitaülésen tárgyalta a törvényalkotás témáját. Az Állam- és Jogtudományi Intézetben megindultak az Országgyűlés munkájának fejlesztését megalapozó kutatások. Az erre vonatkozó javaslatok kidolgozásához átfogóan vizsgálták a kelet-közép-európai, nyugat-európai és észak-amerikai képviseleti rendszereket is. Meglehetősen nehéz feladatra vállalkoztak a kutatók, hiszen egy olyan modell kialakítása volt a cél, amely az egypártrendszer viszonyai között is a politikai rendszer folyamatosan működő elemévé alakítja a legfelsőbb népképviseleti szervet, főként oly módon, hogy erősödjön annak politikai funkciója, a kormány és a közvélemény befolyásolása, és folyamatossá váljon törvényalkotó tevékenysége.¹⁸ Ezeknek az elképzeléseknek a megvalósítása azonban nyilvánvalóan beleütközött a rendszert meghatározó alapvető elvekbe.

Ezek a szakmai törekvések részben kifejeződtek „Az országgyűlés és az országgyűlési képviselők munkájáról” szóló

¹⁸ Kovács István, i. m. 141–159.

1956. évi 1. országgyűlési határozatban. Ez az első kísérlet, amelynek fő célja a kialakult gyakorlat módosítása, az Országgyűlés alkotmányos funkcióinak helyreállítása. A határozatban foglaltak szerint az Országgyűlés mint a legfelsőbb államhatalmi szerv „legfontosabb feladata a törvényalkotás: feladatköre azonban nem merülhet ki ebben, tevékenyen részt kell vennie a törvények végrehajtásának biztosításában, az egész államszervezet munkájának ellenőrzésében, mozgósítani kell az ország lakosait a törvények végrehajtására”. Megállapították: „Országgyűlésünk eddigi munkájában nem válsultak meg kellőképpen ezek a követelmények, amelyeket alkotmányunk a legfelsőbb államhatalmi szerv működésével szemben támaszt”. Új irányelveket kívántak érvényesíteni az Országgyűlés munkájában: „a dolgozó nép összességét érintő minden alapvető kérdést törvényben kell szabályozni. Ennek megfelelően feltétlenül szükséges a törvényhozó tevékenység kiszélesítése olyan értelemben, hogy az állampolgárok alapjogait és lényeges kötelességeit érintő jogszabályok törvények formájában kerüljenek megalkotásra”, továbbá: „az Országgyűlést az eddiginél gyakrabban kell összehívni, az ülészekok és az ülések időtartamát úgy kell megállapítani, hogy lehetőség nyíljon az időszerű feladatok sokoldalú megvitatására, a képviselők javaslatainak előterjesztésére és interpellációs joguk gyakorlására”. A Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottság feladataként határozták meg azoknak a javaslatoknak a kidolgozását, amelyek az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács munkájának összehangolásához, működési területük elhatárolásához szükséges jogszabályok megalkotására vonatkoztak.¹⁹ A határozat végrehajtása az Alkotmány módosítása nélkül is jelentősen szűkíthette volna az Elnöki

¹⁹ Az Országgyűlés 1956. évi 1. számú határozata. *Magyar Közlöny*, 1956. augusztus 8. 69.

Tanács és a kormány jogalkotó hatáskörét, azonban a határozat végrehajtása csak több évtized múltán valósult meg.

A '60-as évtizedben a jogalkotás alkotmányos szabályozásának gondolata, igénye változatlanul foglalkoztatta a jogtudomány művelőit. Ez annál is inkább érthető, hiszen a kirívó magyarországi gyakorlat, az Országgyűlés ilyen mértékű eljelentéktelenedése, a törvények és a törvényerejű rendeletek közötti megbomlott egyensúly még a többi szocialista ország gyakorlatahoz képest is egyedülálló volt. Kovács István akadémikus a '60-as évek közepén tette közzé egy összehasonlító elemzés alapján: míg Bulgáriában és Csehszlovákiában a törvények száma vagy meghaladja a törvényerejű rendeleteket, vagy azzal azonos, addig Magyarországon és Romániában a megalkotott törvények száma csak töredéke a törvényerejű rendeleteknek. Jugoszláviában az alkotmány alapján törvényerejű rendeletek megalkotására csak hadiállapotban van lehetőség, Lengyelországban tudatosan törekedtek a törvényerejű rendelettel történő szabályozás háttérbe szorítására. Magyarországon állandósult az évi 3-4 törvény, de olyan esztendő is előfordult, amikor csak a költségvetési és zárszámadási törvények megalkotása jelképezte a működő törvényhozást.²⁰

A '60-as években egy szocialista alkotmányok fejlődésével foglalkozó szegedi konferencián a lengyel résztvevő kifejtette: „A Lengyel Népköztársaságban 1959-ig az Államtanács sok törvényerejű rendeletet bocsátott ki, a törvények száma pedig rendkívül alacsony volt. Ez a gyakorlat az alkotmány módosítása nélkül, 1955-ben lényegében megszűnt, és jelenleg az alapvető kérdések nem törvényerejű rendeletek, hanem törvények útján nyernek szabályozást. Ez a tapasztalat azt bizo-

²⁰ Kovács István: *Demokrácia és jogalkotás. Állam és Igazgatás*, 1966/1. 23–24.

nyítja, hogy a szocialista állam teljes egészében meg lehet törvényerejű rendeletek nélkül is.”²¹

A politikai vezetés évtizedeken át vonakodott – ellentétben a politikai dokumentumokban meghirdetett célokkal – a parlament szerepének kiteljesítésétől, megerősítésétől. Kietartóan ragaszkodott a kollektív államfői testülethez. Ennek egyaránt voltak elméleti és bizonyos gyakorlati okai. A szocialista államelméletben elutasították a hatalmi ágak megosztásának elméletét, annak gyakorlati érvényesülését az államszervezetben. Az 1936-os szovjet alkotmány alapján kiépülő alkotmányos berendezkedésben elvileg a hatalom kizárólagos birtokosa, hordozója a legfelsőbb népképviselői szerv, ez azonban nem volt több üres deklarációnál. Magyarországon e minta alapján az Elnöki Tanács még a többi szocialista országhoz viszonyítottan is példátlanul széles helyettesítő jogköre alapján, az alkotmánymódosítás kivételével gyakorolhatta az Országgyűlés teljes jogalkotó hatáskörét.

Az Elnöki Tanács létének indokoltságát a politikai vezetés értelmezésében egy állandósult politikai szükséghelyzet vélemezése alapozta meg, amely folyamatosan fennállt anélkül, hogy ennek tényleges feltételei kialakultak-e vagy sem. Valószínűsíthető, hogy ennek a felfogásnak a megszilárdulásában közrehatottak az 1956-os forradalom leverését közvetlenül követő időszak tapasztalatai, az Elnöki Tanács akkori szerepe a hatalom átvételében, majd az új hatalom „alkotmányos legitimitációjának” formális kialakításában. (Ez a felfogás nagyon jól tükröződött az 1972-es alkotmánymódosítással kapcsolatos vitákban is.)

A formális, kiüresített parlamenti működés mellett, az évi néhány ülésnap során a jogalkotás feladatait lehetetlen volt

²¹ *A szocialista alkotmányok fejlődése*, i. k. 41.

teljesíteni. Így tűnhetett az Elnöki Tanács széles helyettesítő jogkörének gyakorlása „racionális” megoldásnak. A jogalkotás érdekei és bürokratikus szempontjai is elősegítették a kialakult helyzet tartós fennmaradását, hiszen az előkészítő apparátus számára a törvényerejű rendeletekkel történő szabályozás jóval kényelmesebb volt, mint a törvényalkotás.

A párt vezetése még a '80-as évtized második felében is ellenérzésekkel fogadta és elutasította a folyamatosan működő parlament kialakításának igényét. A Politikai Bizottság 1987. december 19-i ülésén megtárgyalta a politikai intézményrendszer továbbfejlesztésére kidolgozott téziseket. A vitában Kádár János kifejtette: „Nem tudom, hogy belebonyolódjunk-e az Országgyűlés munkájába vagy ne, de ha majd erre sor kerül, akkor azt kellene mondani, hogy az Országgyűlés ne kormányozzon, kormányozzon a kormány. Az Országgyűlés meghatározza a tevékenység fő irányait és feltételeit, amikor a költségvetést megszavazta a kormány számára, és ellenőrzi ezt. Az ellenőrzés főleg a parlamenti bizottságoknál érvényesül, mert az Országgyűlés nem tud túl gyorsan összeülni, erre az útra nem léphetünk.”²² Az első titkár mondanivalójából kitűnik, szó sem lehet folyamatosan működő Országgyűlésről, annak munkája elegendő, ha a költségvetés és a zárszámadás elfogadására szorítkozik, és mindez megszabja a képviselői tevékenységének jellegét is, elsődleges a bizottsági munka, míg háttérbe szorul a nagyobb nyilvánosságot jelentő plenáris tanácskozási forma.

Ezzel ellentétben, az MSZMP dokumentumaiban, programnyilatkozatában folyamatosan az Országgyűlés szerepének erősítését, a törvényalkotás nyilvánosságának fontosságát hangsúlyozták, azt a követelményt, hogy az Országgyűlés

²² MNL OL KS 288. 5/1019. ő. e. 154–158.

töltse be politikai-társadalmi funkcióját, váljék mindinkább a nyílt és aktív politizálás legfőbb állami fórumává.²³ E célok megvalósítása érdekében alkották meg 1986 tavaszán az Országgyűlés új ügyrendjét, amely az Országgyűlés alapvető funkciójának érvényesülését szolgálta, de nem hozott változást az Országgyűlés és az Elnöki Tanács kapcsolatában, és a bizottsági ellenőrzés közbeiktatásával korlátozta a képviselők törvénykezdeményezési jogának gyakorlását.

A jogalkotási törvény keletkezésének korai előzményei szempontjából is figyelemre méltó az MSZMP KB és a Minisztertanács 1969. március 5–6-i együttes ülésén elfogadott munkaokmány az államélet és a szocialista demokrácia fejlesztéséről. Az Országgyűlés kapcsán megerősítették, hogy tevékenységének fő iránya a törvényalkotó munka továbbfejlesztése, a demokratikus vonások erősítése, a formális elemek további csökkentése. Ezek olyan általánosságok, amelyekhez hasonlókat a többi politikai dokumentumban is olvashatunk. A dokumentum előkészítése során azonban olyan markáns javaslatok is készültek, amelyek a törvényhozó és a kormányzati munka korszerűsítésére vonatkoztak. Az Országgyűlésre, az Elnöki Tanácsra, a kétkamarás parlamentre a Bihari Ottó, Kovács István és Samu Mihály által alkotott bizottság dolgozott ki előterjesztést. Samu Mihály feljegyzéseiben az Országgyűlés dolgozó testületté fejlesztése mellett érvelt: „... alkotmányos elvként kell kialakítani és gyakorlatként kell meghonosítani, hogy az Országgyűlés évente többször ülésezzen... még a többhetes ülésezés is reálisan megvalósítható.” Továbbiakban kifejtette: „Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy az Országgyűlés és az Elnöki Tanács te-

²³ *Az MSZMP XI. kongresszusa*, 1975. Kossuth, Budapest, 1975, 198.; *Az MSZMP XII. kongresszusa*, 1980. Kossuth, Budapest, 1980, 91.; MSZMP KB határozata, 1984. október 9.

vékenysége között nem volt meg a megfelelő arány. Az Elnöki Tanács tevékenysége az Országgyűlés tevékenységének visszaszorításához vezetett. Erre tekintettel meg kell vizsgálni az Elnöki Tanács szerepét és létjogosultságát.” Hozzátettem: „... alkotmánymódosítás során meg kell határozni, hogy milyen életviszonyokat lehet csak az országgyűlési hatáskörben törvényileg rendezni.”²⁴

A főbizottság elé terjesztett véglegesített javaslatban már nem fogalmaztak ilyen határozottan, de erőteljesen igényelték az Országgyűlés és az Elnöki Tanács közötti viszony új alkotmányos alapjainak kidolgozását. Bírálták azt a gyakorlatot, miszerint az Elnöki Tanács az Országgyűlés helyettesítésében csorbitja annak hatáskörét. Megállapították: „Az ilyen széles helyettesítő jogkör változatlan fenntartása ma már nem indokolható.” Az Országgyűlés legfontosabb funkciója a törvényhozás. Az erre vonatkozó hatáskörét úgy kell megállapítani, hogy meg kell szabni a szabályozási tárgyak azon körét, amelyeket más állami szerv nem szabályozhat az Országgyűlés helyett. Az alkotmányban ki kell mondani a társadalmi, gazdasági viszonyok meghatározott alapvető körét, amelyeket csak az országgyűlés szabályozhat. Ezek kapcsán ki kell rekeszteni az Elnöki Tanács helyettesítő jogkörét, itt kell szabályozni azt is, hogy miben nem helyettesítheti az Elnöki Tanács az Országgyűlést.²⁵

A politikai vezetés, bár jól ismerhette ezeket a szakmai álláspontokat, érvényesítésükre az 1972-es alkotmányrevízió során, és az ezt követő közel másfél évtizedben még nem kerülhetett sor. Ez a mélyebb változásokat elutasító felfogás nem változott a '80-as évtized elején sem. Az MSZMP KB 1984. október 9-i ülésén megvitatta az Országgyűlés és a ta-

²⁴ IMTÜK 00153 (1969) 5–9.

²⁵ IMTÜK 0010 (1970) 3–12.

nácsok munkájának továbbfejlesztéséről szóló előterjesztést. A napirend előadójaként Korom Mihály sorra vette a dokumentum előkészítése során elhangzott „vitatható, nem időszerű, figyelembe nem vehető” javaslatokat. Elutasította azt a véleményt, amely nyilvánosságot kapott az előkészítés során, miszerint az Országgyűlés funkciójának igazi kiteljesedéséhez az Elnöki Tanács jogkörének jelentős szűkítése szükséges az Alkotmányban. Úgy ítélte meg: a jó szándékú javaslat megvalósítása „sok gyakorlati problémát eredményezne”. Az Országgyűlés gyakoribb és hosszabb ülésezése sem járható út, hiszen ez – véleménye szerint – szükségképpen „a főállású képviselőséghez” vezethetne, amely ellentétes a szocialista népképviselő elveivel. Álláspontja szerint a kizárólagos törvényhozási tárgyak meghatározása nem igényel alkotmányos rendezést, a törvényi és a rendeleti szabályozás közötti meglévő aránytalanság megszüntetése „a gyakorlat és a szemlélet alakításának körébe tartozik”. Vélgövetkeztetésként fogalmazta meg: a népképviselő munkájának erősítéséhez nincs szükség törvénymódosításra.²⁶ A konklúziók teljes mértékben ellentétben álltak a tudomány művelői által kidolgozott javaslatokkal. Az a gyakori helyzet ismétlődött, hogy a politikai vezetés a dokumentumok előkészítésében ugyan igényelte a szakmai közreműködést, de a döntésekben ezek vagy nem, vagy csak súlyos kompromisszumok árán tükröződtek.

A '80-as évek kezdetétől valamelyest oldódott a politikai vezetés korábbi tartózkodása a politikai rendszer és az alkotmányos berendezkedés reformjával kapcsolatban. A kedvezőbb külső feltételek, a belső változások és az ideológiai korlátok lazulása nyomán új intézmények jelentek meg, például az Alkotmányjogi Tanács 1984-ben, megindult a korábban

²⁶ MNL OL KS 288.f. 4/201–202. ő. e. 128–133.

kikezdehetetlennek tűnő tételek átértelmezése. Már a '70-es évek közepétől kezdődően „az államélet és a szocialista demokrácia” szóhasználatot felváltotta a politikai dokumentumokban a „politikai rendszer fejlesztésének” terminológiája. Ebben jelentős koncepcionális változás is tükröződött, a hatalmi viszonyok komplexebb megközelítése, a politikai rendszer egyes elemei közötti összefüggések fontossága. Előtérbe került a párt és az állam viszonyának elemzése, a képviselői szervek meghatározó szerepének érvényesítése. Később olyan új fogalmak is megjelentek, mint a szocialista pluralizmus, a szocialista jogállam, új értelmezést kapott a hatalmi ágak elmélete, körvonalazódott egy új államelméleti koncepció. Ezeket a folyamatokat, jelenségeket természetesen a kor viszonyai között kell értékelnünk. Az új törekvések a hivatalos szakmai és politikai szintén nem a rendszer teljes átalakításának igényével fogalmazódtak meg, annak keretei között kívántak jelentősebb változásokat elérni, növelve annak hatékonyságát és erősítve annak elfogadottságát.

1986. március 25-én döntött a Politikai Bizottság a politikai rendszer továbbfejlesztését kidolgozó munkabizottság létrehozásáról. Ennek keretei között külön albizottságot rendelt a párt és az állam viszonyának elemzésére, annak korszerűsítésére. Ez a kapcsolat kitüntetett figyelmet igényelt, hiszen ez kisugárzott az egész politikai rendszerre, befolyásolta az alkotmányos berendezkedés működését. Az albizottság a helyzetet következőképpen jellemezte: „A politikai rendszer jellemzője, hogy a párt tényleges állami funkciókat is gyakorol. Az állami szervek a valóságban jórészt formálisan töltik be alkotmányos szerepüket. A politikai rendszer ellentmondása, hogy az egyik oldalon az alkotmányban és más törvényekben a különböző állami szervek (Országgyűlés, Elnöki Tanács, Minisztertanács, a tanácsok) fontos funkcióit a tár-

sadalom irányításában, ugyanakkor másik oldalról a párt-irányítás gyakorlata folytán ezen állami szervek társadalom-irányítási funkcióik nagyobb részét csak látszólag töltik be.” Pontos és hiteles leírása a pártállam egyik alapvető ellentmondásának. Ebből következően: „A mi gyakorlatunk az állami döntések optimalizálására nem használja ki az állami népképviselői szervek működésében rejlő lehetőségeket... a társadalmi érdekek nyilvános megjelenítésének, az ellentétes nézetek ütköztetésének, a társadalmi kontroll és a döntési folyamat nyilvánosságának lehetőségeit”. Az Országgyűlés alkotmányos szerepének erősítése kapcsán kiemelték, annak fő funkciója: törvényalkotás útján a társadalmi viszonyok szabályozása, az államigazgatási munka ellenőrzése, beleértve a kormány feletti ellenőrzést, az alkotmányos rend biztosítása. Minden lényeges kérdésben gyakorolja hatáskörét, az Elnöki Tanács helyettesítő jogköre csak kivételes esetben érvényesülhet, törvényt csak törvénnyel lehessen módosítani. Célszerű megnövelni az ülésszakok gyakoriságát és azok időtartamát.²⁷

A ’80-as évek közepén kialakuló súlyos gazdasági nehézségek, az eladósodás, az életszínvonal visszaesése, az ennek nyomán kialakuló belső elégedetlenség a politikai vezetést a reformok továbbvitelére, azok kiszélesítésére ösztönözte. 1986. október 7-én döntött a Politikai Bizottság a politikai rendszer és az államszervezet felülvizsgálatáról, annak átalakításáról. „A nem termelő területeken folyó tevékenység korszerűsítése” címet viselő dokumentumban több témacsoport vizsgálatát kezdeményezték. Az elemzések kiterjedtek a társadalom szintje valamennyi gazdaságon kívüli szférájára, a politikai rendszer egészére, a kormányzati irányításra, az államigazgatásra.²⁸

²⁷ MNL OL KS 288. f. 31/1986/7. ő. e.

²⁸ MNL OL KS 288.f. 5/1986/980. ő. e.

A határozat alapján olyan kutatási programok indultak, amelyek egyben jó lehetőségeket teremtettek egy új alkotmány tudományos megalapozására is. Ehhez szorosan kapcsolódott az MTA Államtudományi Kutatások keretében végzett munka. A programiroda által közzétett sorozatban a szakma neves képviselői kidolgozták az alkotmány egyes szabályozási tárgyköreit. E sorozat első részeként 1986 januárjában tették közzé Szamel Lajos tanulmányát „A jogforrási rendszer alkotmányos szabályozása” címmel. Ezt joggal minősíthetjük a később megalkotott jogalkotási törvény tudományos megalapozásának. Szamel Lajos bírálta azt a gyakorlatot, amelynek eredményeként a törvény elsődlegessége relativizálódott. Úgy vélte, elérkezett annak az ideje, hogy megszűnjön az Elnöki Tanács törvénytől jogalkotási kompetenciája. Hangsúlyozta, hogy ez egy óriási horderejű, messze vezető politikai-alkotmányossági döntés. A törvény primátusa nem érhető el a törvényhozó hatáskörök tételes alkotmányos rögzítése nélkül. „Ha a jog elsősorban törvényi jog, akkor szükségképpen dolog, hogy a törvényhozásnak folyamatosan működnie kell... A törvényhozás ilyen hatáskörét egyszerűen nem képes gyakorolni akkor, ha évente két ülésszakra hívják össze, amely két-három napon át tart... Az alkotmányos jelentőségű legfelső politikai döntések között az egyik elsőrendű az, hogy konzerválni akarjuk-e az évente egy-két törvény gyakorlatát és vele együtt azt az usust, hogy a jog zöme törvényerejű rendelet és egyéb rendeleti jog, vagy pedig az Országgyűlést az alkotmányos hierarchiában létező pozíciójának megfelelően kívánjuk-e működtetni.”²⁹ Szamel professzor munkájában egy nagyléptékű országgyűlési-törvényhozási reform kereteit vázolta, ami szükségessé tette a jogalkotás átfogó szabályo-

²⁹ Szamel Lajos: *A jogforrási rendszer alkotmányos szabályozása*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1985, 53–74.

zását, az országgyűlés tevékenységének átalakítását. Mindez a későbbiekben jó alapot teremtett a jogalkotási törvény kodifikációja számára.

A kodifikáció kezdeteiről

Az Országgyűlés és ez Elnöki Tanács jogalkotó hatáskörének világos, egyértelmű elhatárolását, az alkotmányos szabályozás szükségességét illetően a magyar szakirodalomban évtizedeken át szinte teljes volt az egyetértés. A tudomány képviselői alkotmányellenesnek minősítették, hogy a törvény egy törvényerejű rendelettel pótolható, hogy egy kivételes lehetőség állandó gyakorlattá váljon. A kizárólagos törvényhozási tárgyak alkotmányos felsorolása mellett érveltek, az Országgyűlés törvényalkotó funkciójának kiteljesítését szorgalmazták.

Ezek a nézetek jól érzékelhetően befolyásolták a jogalkotásért felelős igazságügyi tárca vezetőinek álláspontját is. Markója Imre igazságügy-miniszter a jogalkotás demokratizmusát következőképpen határozta meg: „Mit kell értenünk a jogalkotás demokratizmusának fogalmán... azoknak az elveknek és módszereknek az összességét, valamint gyakorlati alkalmazását, amelyek biztosítják, hogy a népképviselői szervek a jogalkotásban meghatározó szerepet töltsenek be, az állampolgárok pedig a jogalkotás folyamatába közvetlenül, vagy szervezeteik útján tevékenyen bekapcsolódjanak... Mindenekelőtt megkülönböztetett figyelmet kell fordítani az országgyűlés törvényalkotó tevékenységére... Az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelően minden olyan szabályozás a parlament elé kerüljön, amely alapvetően érinti az állampolgárok jogait és kötelezettségeit, vagy amelynek

kiemelkedő társadalompolitikai, illetve gazdaságpolitikai jelentősége van.”³⁰

Petrik Ferenc igazságügyminiszter-helyettes is felhívta a figyelmet arra, hogy még az 1972-es alkotmányrevízió során meghatározott törvényhozási tárgyak esetében sem érvényesül töretlenül az Országgyűlés jogalkotó hatásköre. Az Elnöki Tanács még ezekben a tárgykörökben is alkotott törvényerejű rendeleteket. Mindebből vonta le azt a következtetést – feltehetően érzékelve az alkotmányos szabályozás akadályait –, hogy „mindaddig, amíg az alkotmány az Elnöki Tanács helyettesítési jogköréből nem zárja ki a kizárólagos törvényhozási útra utalt kérdések szabályozását, helyes lenne, ha a jogpolitikai irányítás utalná az Országgyűlés elé ezeket a témákat”.³¹

Az igazságügyi tárca közzétett dokumentumaiból ismerhetjük, hogy már 1985-ben foglalkoztak a jogszabályokra és a jogszabály-előkészítésre vonatkozó joganyag korszerűsítésével. Az 1986–1990-re szóló új jogalkotási programban kezdeményezték először a jogforrásokról szóló törvény megalkotását.³² A kormány ezt a javaslatot elfogadta, a kormányprogram parlamenti vitájában Lázár György miniszterelnök megerősítette: „A kormányzati irányítás egyik alapvető eszköze továbbra is a jogalkotás marad, ezért megkezdtük a következő időszakra szóló jogalkotási program kidolgozását, és elhatároztuk, hogy korszerűsíteni fogjuk a jogszabályokra és a jogszabály-előkészítésre vonatkozó rendelkezéseket.”³³

³⁰ Markója Imre: A magyar szocialista jog fejlődésének négy évtizede. In: Kulcsár Kálmán et al.: *Jog és törvényesség*. KJK, Budapest, 1985, 50–51.

³¹ Petrik Ferenc: Jogalkotás, jogszabály-előkészítés. In: Kulcsár Kálmán et al.: *Jog és törvényesség*. i. k. 396.

³² *Iratok az Igazságügyi Minisztérium történetéből*, III. 1978–1990. Magyar Közlöny és Lapkiadó Kft., Budapest, 2016, 1092., 1114.

³³ *Országgyűlési Értesítő*, 1985–1990. I. 58.

Mindezekből azonban még nem körvonalazódott egyértelműen a készülő szabályozás mélysége, terjedelme, az, hogy továbbra is fennmarad-e a jogpolitikai jellegű megközelítés, vagy ezen túlmutatóan, a kormányzati rendszerre kiható változások is következhetnek.

A formálódó tartalomról már jobban képet kaphatunk a jogalkotás jogpolitikájáról és a jogalkotásról szóló törvényjavaslat elveit tartalmazó előterjesztésből. Az Igazságügyi Minisztériumban az előkészítés során a tartalmat a jogalkotás helyzetének vizsgálata, valamint „a tudomány nem teljesen egységes, de többségi álláspontja” alapján alakították ki. A szabályozás indokoltságát elsősorban a jogrendszer működési zavarai magyarázták, a túlszabályozással, az egyes jogterületeken a stabilitás hiányával. A Minisztertanács a törvényjavaslat fő elveit a következőkben határozta meg:

– „Jogszabályt csak az Alkotmányban feljogosított szervek alkothatnak és minden szerv csak egyféle jellegű és elnevezésű jogszabályt alkosson.

– Meg kell határozni azokat a társadalmi viszonyokat, amelyeket kizárólag az országgyűlés szabályozhat törvénnyel.

– Az új törvény rendelkezék a jogalkotás legfontosabb alapelveiről, a jogszabály-tervezetek társadalmi vitájáról, a társadalmi szervezetek és érdekképviselői szervek részvételéről a jogszabály-előkészítésben, valamint az állami irányítás jogszabályon kívüli egyéb eszközeit is.”

A törvényalkotás mellett felmerült az alkotmánymódosítás szükségessége is, a kizárólagos törvényhozási tárgyak felsorolása, az Elnöki Tanács helyettesítő jogkörének korlátozása, valamint az államtitkári rendelkezés alkotmányos alapjainak megteremtése. Annak a lehetősége is felvetődött, hogy két-szintű szabályozást alakítsanak ki, a legfontosabb alapelveket törvényi szinten, míg a jogszabály-előkészítésre, a társadal-

mi vitákra, a jogszabályszerkesztésre vonatkozó szabályokat pedig kormányrendeletben rendezték. A kormány felhatalmazta az igazságügy-minisztert, hogy kérje fel a törvénytervezet vitájára az Országgyűlést, annak illetékes bizottságát, a társadalmi szervezeteket, a Magyar Tudományos Akadémia illetékes testületeit, az Állam- és Jogtudományi Intézetet, valamint a jogi karokat.³⁴

Az Alkotmányjogi Tanács az előkészítés korai szakaszában foglalt állást a készülő jogalkotási törvény elveiről még 1986 decemberében. Az Alkotmányjogi Tanács megítélése szerint: „... a jogalkotásról szóló törvény kiemelkedő helyet foglal el az alkotmányhoz közvetlenül kapcsolódó, alkotmányjogi szempontból különösen fontos törvények sorában. Megalkotásának nem csupán jogi, hanem politikai jelentősége van...” A Tanács ugyan egyetértett a szabályozás alapvető céljaival, de felhívta a figyelmet, hogy a kizárólagos törvényhozási tárgyak meghatározásánál, az Országgyűlés és az Elnöki Tanács hatáskörének megállapításánál figyelembe kell venni „a gyakorlatból következő realitásokat”. „Mindaddig ugyanis, amíg az Országgyűlés évente csak négy ülésszakot tart – és annak egy része is egynapos –, nehezen várható alapvető fordulat az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályok egymáshoz viszonyított arányában.” Ennek kapcsán az Alkotmányjogi Tanács is támogatólag hivatkozott arra a tudományban már többször megfogalmazott javaslatra, miszerint az Elnöki Tanács Országgyűlést helyettesítő jogkörének átalakításával kellene megteremteni annak saját rendeletalkotási kompetenciáját, amely hasonló lehetne a sok ország gyakorlatában létező köztársasági elnöki rendelethez. (Szamel Lajos korábbiakban már idézett tanulmányából is ismert hasonló javaslat.)³⁵

³⁴ 00205/1/1987. IM TŰK.

³⁵ O/AT/49. 1986.

A készülő szabályozásnak lényegében ez az összefüggés jelentette a legfontosabb és egyben politikailag legkényesebb elemét. Egyetértés mutatkozott ugyan a törvényhozás elsőbbségének biztosításában, a rendeleti úton történő szabályozás háttérbe szorításában, az Országgyűlés alkotmányos funkcióinak kiteljesítésében, ugyanakkor sokkal óvatosabban közelítették meg az Elnöki Tanács jövőbeni lehetséges pozíciójának kialakítását. Legyen-e egyáltalában jogalkotó hatásköre, vagy csakis az államfői teendők ellátására szorítkozzon a tevékenysége? Amennyiben rendelkezik jogalkotói kompetenciával, az mire terjedjen ki. El kell-e zárni az Elnöki Tanácsot teljesen az Országgyűlés helyettesítésétől, vagy „halasztást nem tűrő esetekben” módosíthatja az Országgyűlés által alkotott törvényeket? A kérdésekre adandó válaszoknak lényeges politikai, alkotmányjogi következményei vannak. Végző soron ezektől függ, hogy módosul-e az 1949-ben kialakított, szerkezetében azóta változatlan kormányzati rendszer. A rendelkezésre álló dokumentumokból azt láthatjuk, hogy 1987 márciusa és 1987 decembere között ezeknek a kérdéseknek a kapcsán változtak leggyakrabban a javasolt megoldások.

Az előkészítés politikai folyamatáról

A politikai döntéshozatal első lépéseként a készülő törvény koncepcióját 1987. március 2-án az MSZMP KB mellett működő Koordinációs Bizottság vitatta meg. (A Koordinációs Bizottság 1957 és 1988 között az MSZMP KB mellett működő testület, amelynek munkáját a Központi Bizottság adminisztratív ügyekért felelős titkára irányította, tagjai a Közigazgatási és Adminisztratív Osztály vezetője, a belügy- és az

igazságügy-miniszter, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész. Alapvetően döntés-előkészítő fórumként működött, véleményezte a testületek elé kerülő előterjesztéseket, feladatkörébe tartozott a bűnüldöző szervek tevékenységének összehangolása, de gyakran állást foglalt konkrét ügyekben is.) A változó gyakorlatra utal az a tény, hogy a kormány még a politikai döntést megelőzően fogadta el a szabályozás irányelveit. Az előterjesztésben elemezték a jogrendszer állapotát, számba vették annak közismert hiányosságait. A túlszabályozottság, az alacsonyabb szintű szabályozás túlsúlya, az életviszonyokba történő indokolatlan jogi beavatkozás, az egyes rendelkezések végrehajthatatlansága olyan negatív hatást váltottak ki, amelyek károsan befolyásolták a jog funkcionálását. Mindebből adódott a következtetés: indokolt a jogalkotásról szóló egységes törvény megalkotása. Egy olyan törvény kidolgozása, amely összefoglalja a jogalkotás legfontosabb elveit, meghatározza az eljárási rendet, a jogforrások hierarchiáját, szabályozza a jogszabályok kihirdetését, a nemzetközi szerződések közzétételét, és rendelkezik az állami irányítás egyéb nem jogi eszközeiről. A jogalkotás főbb elvei között deklarálták: „A jelenleginél hatékonyabban kell biztosítani a jogrendszerben a törvény meghatározó szerepét.” Ennek érdekében meg kell határozni azokat a társadalmi viszonyokat, amelyeket törvényben kell szabályozni, így:

a) az állam szervezetére, működésére, az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezéseket,

b) a társadalmi, gazdasági rend, a gazdaság működésének alapvető szabályait, jogintézményeit,

c) az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, ezek feltételeinek és korlátainak, valamint az érvényesítésükre vonatkozó eljárás garanciális szabályainak meghatározását.

A Koordinációs Bizottság ülésén is elhangzott, az Országgyűlés törvényalkotó funkciójának megerősítése nem eredményezheti, hogy az kormányzati szerepet kapjon. Munkarendjén alapvetően nem kell változtatni, hiszen évente csak két-három új törvény megalkotására lehet szükség, és ehhez elegendő az évi négy rövid ülésszak. Az Elnöki Tanács a jövőben – a halasztást nem tűrő esetektől eltekintve – törvényeket ne módosítson. Növelni kell az Elnöki Tanács államfői szerepét, de fent kell tartani az Országgyűlést helyettesítő funkcióját is, ki kell alakítani önálló jogalkotási kompetenciáját. Az előterjesztésben javasolták az alkotmány módosítását is: „A törvényben meghatározott társadalmi viszonyok körében az Elnöki Tanács az Országgyűlés által alkotott törvényt csak halasztást nem tűrő esetben módosíthatja.” Arról is az alkotmányban kívántak rendelkezni, hogy az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár – a kormány által meghatározott feladatkörében – rendeletet adhat ki, amely nem lehet ellentétes a jogforrási hierarchiában előtte álló szabályokkal.³⁶

A fentiekből kitűnően a szabályozás ezen koncepciója „pozitívumai ellenére” sem változtatta meg a kialakult gyakorlatot. A „halasztást nem tűrő eset” formula alkalmazása, ennek értelmezési nehézségei és lehetőségei nem jelenthettek volna tényleges akadályt az Elnöki Tanács alkotmányon túl terjeszkedő jogalkotási gyakorlata számára. A Koordinációs Bizottság egyetértett az előterjesztésben foglaltakkal, azokkal a kiegészítésekkel, miszerint világosabban kell kifejezni, hogy miért kell tulajdonképpen foglalkozni a jogalkotás szabályozásával. Kezdeményezték, hogy a javaslatok elsősorban ne a jogi szabályozás, hanem a gyakorlat megváltoztatására irá-

³⁶ 0010/4/1987. IMTÜK.

nyuljanak, és legyen egyszerűbb a jogszabályok és az irányítási aktusok rendje.³⁷

A jogalkotásról szóló törvény előkészítése ekkor már nemcsak a szakmai nyilvánosság számára volt fontos téma, de (széles körű társadalmi véleményezés indult el), része lett a politikai napirendnek is. Horváth István, az MSZMP KB titkára nyilatkozatában kifejtette: „Szükségünk van egy olyan legfelsőbb törvényhozási állásfoglalásra, amely fontos elemeket tartalmaz és irányt mutat a jogalkotással foglalkozók számára”. Törvény készül a jogalkotás elveiről, a jogszabályi hierarchiáról, a jogszabály-előkészítésről. A szabályozás célja, hogy javuljon a jogalkotás demokratizmusa, egységes, áttekinthető és ellentmondásmentes legyen a jogrendszer.³⁸

A politikai és szakmai vezetés nagy jelentőséget tulajdonított a készülő szabályozásnak, pontosabban a szabályozás tárgyának. Ez abban is kifejezésre jutott, hogy a szocialista országok igazságügyi minisztereinek budapesti konferenciáján (1987. május 12–14.), magyar kezdeményezésre a tanácskozás egyik napirendjeként megvitatták a jogalkotás jogpolitikája, a jogalkotás és a jogszabály-előkészítés elvi és módszertani kérdéseit. A magyar fél tájékoztatást adott a készülő jogalkotási törvényről, amelynek kidolgozásában figyelembe vették a tudományos kutatások eredményeit, a szabályozás egyik alapvető céljaként emelte ki a magyar előadó: „... elősegítse a törvényalkotás elsődlegességét a rendeletalkotással szemben, a rendeleti jogalkotás nem lehet az alapvető életviszonyok elsődleges forrása. Ezt a szerepet csak a törvény töltheti be... az Országgyűlés a jogalkotásban jelenleg még nem tölti be a szocialista demokrácia követelményének megfelelő

³⁷ MNL OL 288. f. 31/1987/3. ő. e.

³⁸ *Jogpolitika*, 1987/1.

szerepet, nem érvényesül maradéktalanul a törvényhozás elsődlegessége a rendeletalkotással szemben”.³⁹

A Politikai Bizottság 1987. május 19-i ülésén tárgyalta meg a készülő törvény elveit. Az előterjesztés tartalmilag megegyezett a Koordinációs Bizottság által korábban már megtárgyalt változattal. A Politikai Bizottság egyetértett a javaslat fő elveivel, azzal a törekvéssel, hogy a törvények meghatározó szerepet töltsenek be a jogrendszerben. Támogatta a kizárólagos törvényhozási tárgyak meghatározását, azt, hogy a törvényeket „a halasztást nem tűrő esetek kivételével” általában az Országgyűlés módosítja. Elutasították viszont az alkotmánymódosító javaslatokat.⁴⁰ Ezzel a leendő törvény tartalma ezen a ponton bizonytalanná vált, mivel veszélybe került az alkotmány korrekciója nélkül a törvények elsődlegességének biztosítása, a parlament alkotmányos funkciójának kiteljesítése. Az elutasítás indokaira csak következtetni tudunk, az ülés jegyzőkönyve nem hozzáférhető. Ennek egyik lehetséges oka, amely néhány hónappal később a parlamenti vita során is elhangzik, hogy napirenden van és hamarosan sor kerül az új alkotmány kidolgozására (ennek előkészületei ténylegesen 1988-ban kezdődtek meg), indokolatlan tehát „előreszaladni”. Ennél meghatározóbbnak minősíthetjük a politikai vezetés ragaszkodását a korábban „bevált” formákhoz. A Politikai Bizottság állásfoglalásával kialakultak a törvény-előkészítés politikai keretei, ezek több ponton eltértek a szakmai koncepciótól, és sok tekintetben messze álltak a tudományban kidolgozott javaslatoktól. Fél évvel később a Politikai Bizottság arra kényszerült, hogy ismételten, más feltételek között foglalkozzon a témával, korrigálja korábbi álláspontját az alkotmánymódosítás szükségessége kapcsán.

³⁹ Petrik Ferenc: Megújulnak a jogalkotás jogpolitikai elvei. *Jogpolitika*, 1987/2.

⁴⁰ MNL OL. 288. f. 5/1987/997. ö. e.

A törvényjavaslat parlamenti vitájáról

A politikai döntéseket követően az igazságügyi tárca kodifikátorai kidolgozták a törvényjavaslatot. Az átfogta a jogalkotás valamennyi fontos elemét, meghatározta a jogalkotásra feljogosított szerveket, az egyes jogforrásokat, a közöttük érvényesülő hierarchiát, a jogszabályok kihirdetésének, hatályának szabályait, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárást, a jogszabályok megalkotásának és előkészítésének főbb szakaszait, a tervezetek véleményezését, a társadalmi vita intézményét, a hatásvizsgálatokat és végül az állami irányítás nem jogi eszközeire vonatkozó rendelkezéseket. A magyar jogtörténetben első alkalommal egy komplex, az alkotmányi alaptól a részletes eljárási szabályokig terjedő átfogó törvénytervezete készült el. Mindamellet azonban – az előzetes politikai döntésnek megfelelően – nem tartalmazta a legfontosabb politikai, államszervezeti, alkotmányjogi kérdés szabályozására vonatkozó alkotmánymódosítási javaslatot, az Országgyűlés és az Elnöki Tanács jogalkotó hatáskörének új alapokra helyezését.

A parlamenti vita 1987 decemberében kezdődött a Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottság ülésén. Az 1987. december 7-i bizottsági vita középpontjában a javaslat legjelentősebb, egyben legneuralgikusabb pontja került, miként azt Horváth Jenő országgyűlési képviselő megfogalmazta: „... megmaradt továbbra is az elvi kérdés, amelyet ma már, ha kinyitjuk a rádiót, olvassuk az újságokat, vajon helyes-e továbbra is folytatni a törvényt helyettesítő, de azonos szintű jogszabályként megjeleníthető törvényerejű rendeletek fenntartását... Elvileg nincs akadálya annak a mai szabályozás szerint, hogy egy törvénytervezetet az Országgyűlés elfogad, és azt hat nap múlva az Elnöki Tanács törvényerejű rende-

lettel hatályon kívül helyezze, vagy esetleg valamilyen főbb rendelkezése vonatkozásában módosítsa. Rámutatott, hogy a törvényerejű rendelet alkotása során hiányozhat a széles körű társadalmi vita. „A bemutatási kötelezettség is csak formális és tartalom nélküli valami, mert általában, amire a bemutatásra a következő ülésszakon sor kerül, akkorra ez a törvényerejű rendelet a Magyar Közlönyben már megjelent.” Alkotmányos garanciákra van szükség, jó szándékú gyakorlattal, jogértelmezéssel ez a helyzet alkotmánymódosítás nélkül nem szüntethető meg. Javaslatának a lényege: korlátozottan maradjon fenn az Elnöki Tanács jogalkotói hatásköre, de az ne terjedhessen ki az Országgyűlés számára fenntartott kizárólagos törvényhozási tárgyakra, és ezt csak alkotmánymódosítással lehet garantálni.⁴¹

A minisztérium képviselője szerint – miután a Politikai Bizottság döntése kizárta az alkotmánymódosítást – az ellentmondás feloldható a jogpolitika eszközeivel, az Elnöki Tanács önkorlátozó gyakorlatával. Korom Mihály, az Alkotmányügyi Tanács elnöke vitatta az alkotmánymódosítás szükségességét: „Az alkotmány egészének áttekintése, vagy az új alkotmány elfogadása a nem túl távoli jövőben, én azt gondolom, még ennek az országgyűlési ciklusnak az idejében napirendre kerül. Akkor lenne azt hiszem ott az ideje, hogy az Elnöki Tanács kérdését, annak még más vonatkozásaiban is megvitatassuk, és az országgyűlés elé terjesszük.” Nem radikális átalakításra van szükség, hanem a gyakorlat megváltoztatására, hiszen annak eldöntése, hogy: „... ezt meg azt a témát ne az országgyűlés elé, hanem az Elnöki Tanács elé terjesszük, ... két indok volt mindig. Az egyik a sürgősség, ami nagyon-nagyon vitatható, és adott esetben persze van, és biz-

⁴¹ *A Jogi, Igazgatási, Igazságügyi Bizottság ülésének jegyzőkönyve*, 1987. december 7., 171–182.

tos van. Hogy ülésezik, soká jön a parlament stb., de ennél sokkal fontosabb volt az az indok, amely már az előterjesztők bűne vagy hibája volt, nevezetesen: egy törvényerejű rendelet sokkal könnyebb előterjeszteni, mint egy törvényjavaslatot azzal a procedúrával, ami a kettő között van.” Emellett nem látta biztosítottak, hogy a megnövekedett feladatoknak az Országgyűlés miként lenne képes eleget tenni, „mert a fő hivatású képviselők, azt hiszem, Magyarországon belátható időn belül legalábbis nem fognak működni”.⁴²

Tallóssy Frigyes országgyűlési képviselő vitatta a Korom Mihály által elmondottakat. Amellett érvelt, hogy a törvényerejű rendelet és a törvény viszonyát nem a „jószándék” alapján kell rendezni: „Tehát azt kell eldönteni, hogy a Magyar Népköztársaság Országgyűlése milyen rendet alkot ebben a tekintetben... Ha itt jogelméletileg rendet akarunk tenni a kérdésben, akkor nagyon határozottan és egyértelműen csak azt az álláspontot lehet elfogadni, hogy ezt a hierarchiát, törvény, törvényerejű rendelet és hadd ne soroljam az alsóbb szintű jogszabályokat, ezt minden tekintetben tartsuk be... Teljesen korrekt megoldásnak a Horváth Jenő-féle megoldást látom. Az alkotmányt annyiszor kell módosítani, ahányszor szükség van rá.”⁴³

Az igazságügyi tárca képviselője nem támogatta az alkotmány módosítását, „az egy olyan nagy lépés, amire nem vagyunk felkészülve. Nem vagyunk egyszerűen gyakorlatilag arra felkészülve... hogy az Országgyűlés egy más tárgyalási módot alakítson ki, ...hogy évente nem három-négy törvényt fog alkotni”. Elismerte ugyanakkor, hogy az Elnöki Tanács helyettesítő jogkörét a tervezetben foglaltaknál szélesebb

⁴² Uo. 201–212.

⁴³ Uo. 232–233.

körben kellene korlátozni, erre azonban majd az alkotmány átfogó felülvizsgálata során kerülhet sor.⁴⁴

A bizottsági tagok többsége azonban nem osztotta ezt az álláspontot, támogatta az alkotmány módosításáról szóló javaslatot. Bekövetkezett a pártállami parlament működésében egy egyedülálló eset, bizottsági módosító javaslat született az alkotmány módosítására. A Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottság a plenáris ülést megelőzően, 1987. december 14-én áttekintette a bizottság által kezdeményezett módosító indítványok szövegét. Ez alkalommal is történt ugyan kísérllet az alkotmánymódosító javaslat „elodázására”, de eredménytelenül.

A módosító indítvány súlyát, a helyzet rendkívüliségét jól érzékelteti, hogy a bizottság december 14-i ülését követően a Politikai Bizottság december 15-én visszatért a jogalkotási törvényre, és a következő döntést hozta: „A Politikai Bizottság helyesli, hogy az Országgyűlés december 16-i ülésének napirendjén szereplő, a jogalkotásról szóló törvénytervezetet kiegészítsék az Elnöki Tanács általános helyettesítési jogkörének korlátozására vonatkozó javaslattal. Tudomásul veszi, hogy ennek megfelelően sor kerül az alkotmány módosítására is.”⁴⁵ A Politikai Bizottság ezzel megváltoztatta május 19-i döntését, és utat nyitott a nagy horderejű és messzire vezető alkotmánymódosítás előtt. Az ülés jegyzőkönyvének ismerte nélkül csak következtetni lehet, hogy ez milyen érvek, milyen vélemények hatására történt, mivel az Országos Levéltárban csak a határozat szövege érhető el, a vita anyaga nem.

Nyilvánvaló, hogy ekkor már az alkotmányos berendezkedés átalakítását igénylő törekvések nemcsak a tudományos élet képviselőit foglalkoztatták, de megjelentek és erőteljesen

⁴⁴ Uo. 281.

⁴⁵ MNL OL 288.f. 5/1015. ő. e. 12.

megnyilvánultak a politikai kérdések iránt érdeklődő közvéleményben is. Széles körben vált elfogadottá az a vélemény: „Az Elnöki Tanács a modern jogállamiságba semmiképpen nem illeszkedő intézmény... időről időre alapjaiban kérdőjelezi meg az Országgyűlés alkotmányban szereplő legfőbb államhatalmi státuszát.”⁴⁶ A *Fordulat és reform* című tanulmány szerzői alapvetően a gazdaság reformját sürgették, de számba vették annak politikai feltételeit is. Ezek sorában az egyik legfontosabb teendőnek minősítették a képviseleti rendszer átalakítását. Megállapították: „Az Országgyűlés kezében kellene összpontosítani a törvényalkotó szerepet, a kormányzati irányítás tartalmi és személyi feltételeinek meghatározását. Az Elnöki Tanács helyettesítő hatáskörét felül kellene vizsgálni, szerepét a technikai jellegű döntésekre korlátozni.”⁴⁷

Az MSZMP KB mellett működő Közgazdasági Munkaközösség ebben a pontban lényegében egyetértett a tanulmányban megfogalmazott javaslattal. Az állásfoglalásuk szerint: „A munkaközösség egyetért azzal, hogy érdemben erősíteni kell az Országgyűlés szerepét, s indokolt az Elnöki Tanács Országgyűlést helyettesítő hatáskörének felülvizsgálata.”⁴⁸

1987 tavaszán ismerhette meg a nyilvánosság a *Társadalmi szerződés* című vitairatot, amelyben a szerzők a társadalom egészét átfogó, a fennálló rendszer alapjait érintő határozott reformelképzeléseket fogalmaztak meg. Részletesen foglalkoztak az Országgyűlés szerepével, a törvényalkotás helyzetével, szuverén hatalmat követeltek a parlamentnek. Ennek érdekében:

„– A képviselőház kezébe kell visszatenni az alapvető jogviszonyok szabályozását.

⁴⁶ Kerekes Zsuzsa: Válaszúton az országgyűlés. *Medvetánc*, 1987/3-4., 115–136.

⁴⁷ *Közgazdasági Szemle*, 1987/6., 642–673.

⁴⁸ Uo. 321.

– Az Országgyűlés kiváltsága legyen minden olyan szabály megalkotása, amely az állampolgárok jogait, vagy nagyobb társadalmi csoportok érdekeit érinti. A végrehajtó hatalom rendeletei ne helyettesítsék a képviselőház törvényeit.

– A törvények ne szorítkozzanak a szabályozás elveinek vázolására, a tényleges szabályozást ne hagyják a kormány-szervek végrehajtási utasításaira.

– Érvényesüljön a jogszabályok hierarchiája: a törvényt ne lehessen rendelettel módosítani, a törvényt sértő rendeletet ne lehessen hatályban tartani...

– Szűnjön meg az Elnöki Tanács parlamenthelyettesítő szerepköre. Az Elnöki Tanács ne bocsásson ki törvényerejű rendeleteket, és ne módosítsa a képviselőház törvényeit. Szerepe szorítkozzon az államfői reprezentációra, a kegyelmi ügyek eldöntésére, a népszavazás kizárására, valamint a frissen megválasztott Országgyűlés összehívására.”⁴⁹

Így a politikai vezetés nem ragaszkodhatott korábbi álláspontjához, hiszen ha elfogadta a szocialista jogállam programját, akkor döntéseinek is összhangban kellett lennie ennek követelményeivel. A reform előrehaladt, új intézmények kialakítása került előtérbe, mint az Alkotmányjogi Tanács Alkotmánybírósággá „fejlesztése”, a közigazgatási bíráskodás kiszélesítése, a népszavazás jogi kereteinek kialakítása. Ebben a politikai helyzetben óriási visszalépést jelentett volna, ha a párt vezetése ismételten útját állja az Országgyűlés megerősítésének, amelynek szükségességét évtizedeken keresztül hirdették. Egyben ellentétbe került volna azokkal a korábbi döntésekkel is, amelyek 1968-tól, a gazdaságirányítás reformját követően, ha lassabban és vontatottabban, de az alkotmányos rendszer demokratikusabb működését segítették elő. Ez a kor

⁴⁹ *Beszélő*, különszám, 1987/1.

viszonyai és az adott külső feltételek között nem volt egyszerű feladat. Ezért is értékelendő teljesítmény.

Az Országgyűlés 1987. december 17-én kezdte meg a törvényjavaslat tárgyalását. A kormány nevében Borics Gyula igazságügyi államtitkár volt az előterjesztő. A szabályozás indokai között kiemelte a túlszabályozás problematikáját, aminek következtében csökkent a jogrendszer áttekinthetősége, nőtt az életviszonyokba történő indokolatlan jogi beavatkozás. Aránytalanul nőtt a jogrendszeren belül a rendeletek és az állampolgárok által meg sem ismerhető utasítások száma. Kiemelte, hogy törvényben kell meghatározni a jogrendszer elvi alapját: „... ez azt jelenti, hogy jogszabálynak csak azt a szabályt tekintjük, amelyet az alkotmány által jogalkotási hatáskörrel felruházott állami szervek általánosan kötelező magatartási szabályként adnak ki, és szükség esetén állami közreműködéssel is érvényre juttatható.”⁵⁰ A jogalkotás alkotmányjogi kérdéseinek sorában foglalkozott az előterjesztő a törvények szerepével, a törvényhozási tárgyak meghatározásával, ehhez kapcsolódóan az Országgyűlés és az Elnöki Tanács jogalkotó hatáskörének problematikájával. Indokolt-nak tartotta, hogy a törvény: „... általánosan, de részleteiben is határozza meg, melyek azok az életviszonyok, amelyeket csak törvényben lehet szabályozni... e szabályok következetes érvényre juttatása azzal az eredménnyel jár, hogy az alapvető jelentőségű társadalmi viszonyok szabályozásakor, a képviselők útján az állampolgárok együttes akaratnyilvánítására, az érdekek egyeztetésére nyílik lehetőség... Nem lehet tehát olyan törvényjavaslatot előterjeszteni, amely az érdemi szabályozást átengedi a közigazgatási szerveknek, például a miniszteri rendeleteknek.” A törvényhozási tárgyak meghatá-

⁵⁰ *Országgyűlési Napló*, 1985. II. kötet, Az országgyűlés 22. ülése, 1987. december 17. 1691.

tározásából szükségképpen következett az Elnöki Tanács jogkörének revíziója is. Az előadó felidézte azt a közismert tényt, hogy az Elnöki Tanács gyakran és túlzott mértékben helyettesítette az Országgyűlés törvényalkotó funkcióját, különösen a törvények módosításában. Ha pontosan meghatározzák a csak törvényben szabályozható társadalmi viszonyok körét, akkor az Elnöki Tanács kompetenciáját is ehhez kell igazítani. Ennek megfelelően a jogalkotásról szóló törvényben ki kell mondani, az Elnöki Tanács a törvényhozási tárgykörökben nem alkothat törvényerejű rendeleteket; az Országgyűlés által e tárgyban alkotott törvényt nem módosíthatja, nem helyezheti hatályon kívül. Miután ez a megoldás érinti az Elnöki Tanács alkotmányban rögzített helyettesítő hatáskörét, így elkerülhetetlen az alkotmány módosítása. A kormány nevében támogatta a bizottság által benyújtott alkotmánymódosító javaslatot.⁵¹

Ennek alapján az Alkotmány 30. §-a a következőképpen módosult: „Ha az Országgyűlés nem ülésezik, az Országgyűlés jogkörét az Elnöki Tanács gyakorolja. Az alkotmányt azonban nem változtathatja meg.” Ez egészült ki a bizottság által javasolt új fordulattal: „... és nem alkothat jogszabályt olyan tárgykörben, amelynek szabályozása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.”⁵² Az Országgyűlés ellenszavazat és tartózkodás nélkül elfogadta az alkotmánymódosításról szóló bizottsági javaslatot és egy tartózkodással, ellenszavazat nélkül a törvényjavaslatot.

Ezzel hosszú évtizedek után kiteljesedett és megszilárdult az Országgyűlés jogalkotó szerepe. Az alkotmányban és a jogalkotási törvényben felsorolt törvényhozási tárgyakat az új szabályozás az Országgyűlés hatáskörébe vonta. Az állam

⁵¹ Uo. 1692–1693.

⁵² Uo. 1716–1717.

más szervei ezeket többé nem szabályozhatták. Természetesen a fenti tárgyakon túlmenően az Országgyűlés általános hatáskörében bármely más életviszonyt is rendezhetett.

Az Elnöki Tanács jogalkotó hatásköre ezt követően csak a saját kompetenciájában megalkotandó szabályokra terjedt ki, például a nemzetközi szerződések kapcsán. Az Országgyűlést helyettesítő korlátozott hatáskörében nem módosíthatta az alkotmányt, és nem alkothatott olyan tárgykörben jogszabályokat, amelyek az országgyűlés hatáskörébe kerültek. Feladatai ellátása során, illetve törvényi felhatalmazás alapján bocsáthatott ki törvényerejű rendeleteket, amelyeket az Országgyűlés következő ülésén be kellett mutatni, függetlenül attól, hogy kibocsátásuk milyen jogcímen alapult. Ez biztosította az Országgyűlés alkotmányossági ellenőrzését az Elnöki Tanács jogalkotása felett.

Összegzés

1987-ben a magyar jogtörténetben elsőként alkottak olyan törvényt, amely átfogta a jogalkotás alkotmányos alapjaitól a jogalkotási eljárás részletes szabályozásáig terjedő teljes tárgykört. A törvénynek a kormányzati rendszerre gyakorolt hatása mellett, amely vizsgálódásaink középpontjában állt, annak számos más fontos dimenzióját is számba kell vennünk. A jogalkotási folyamat nyilvánossá tétele, az állampolgári részvétel közvetlen és közvetett formáinak kötelező beépítése a jogszabály előkészítésbe erősítette a jogalkotás demokratizmusát, a jog hatékonyságát. Garanciális rendelkezései növelték a jogbiztonságot, a jogalkotásra jogosított szervek, a jogszabályok hierarchiájának meghatározása, a jog megis-

merhetőségének biztosítása, a visszamenőleges hatály tilalma mind a jog uralmának érvényesülését segítette elő.

A törvény keletkezésének történelmi körülményei, az alkotmányos berendezkedésre gyakorolt hatása alapján joggal minősíthetjük a rendszerváltást előkészítő törvénynek. Bár ebbe a csoportba elsősorban az 1989-ben megalkotott úgynevezett sarkalatos törvényeket, valamint a jogállami berendezkedést megteremtő 1989. évi XXXI. alkotmánymódosító törvényt sorolják, tekinthetjük idetartozónak a jogalkotási törvényt is. A rendszerváltó törvényekben világos a jogalkotók szándéka, az új, demokratikus politikai, alkotmányos rendszer létrehozása, az ezt szolgáló intézmények megteremtése. Ha a rendszerváltás egészét folyamatnak tekintjük – álláspontom szerint nem tehetünk másként –, akkor mindeképpen indokolt számba venni ennek előzményeit is, az 1989/90-et megelőző időszak történéseit. Miként a piacgazdaság kialakítása elképzelhetetlen volt a kétszintű bankrendszer, az új adórendszer bevezetése vagy a társasági törvény megalkotása nélkül, ehhez hasonló szerepet tulajdoníthatunk a jogalkotási törvénynek is. A törvény eredeti célja korlátozottabb volt, de hatása messzire vezetett. A hatalom akkori birtokosai egy működőképesebb modellt kívántak létrehozni a rendszer keretein belül. Az ezt szolgáló törvények hatásaikban azonban ezen túlmutattak, olyan feltételek kialakítását segítették elő, amelyek az alkotmányos berendezkedés minőségének megváltozását eredményezték. Mint annyszor a történelem során, az új rendszer elemei a régi rend keretei között formálódtak. Ezt a megállapítást érvényesnek tekinthetjük a jogalkotási törvény kapcsán is, hiszen:

- visszaállította a törvények uralmát,
- megteremtette a jogalkotás alkotmányos alapjait,
- helyreállította az Országgyűlés jogalkotó hatáskörét,

- erőteljesen korlátozta az Elnöki Tanács szerepét, megvonva a korábban szinte korlátlan jogalkotó hatalmát,
- megerősítette a jogbiztonságot,
- visszaszorította a rendeleti jogalkotást,
- megváltoztatta a parlamenti munka gyakorlatát,
- intézményesítette a társadalmi részvételt a jogszabály-előkészítésben.

A jogalkotási törvény – jelentős módosításokkal ugyan – több mint két évtizeden át hatályban volt. A rendszerváltást követően a megváltozott körülmények között egyre nehezebb lett alkalmazása, ám a politika kompromisszumképtelensége eredményeképpen új törvény megalkotására csak 2010 után kerülhetett sor.

Eredeti megjelenés: Közjogi Szemle, 2019/4.

A kiadásért felelős a Napvilág Kiadó ügyvezető igazgatója

Felelős szerkesztő: Gellériné Lázár Márta

Borítóterv: Janković Milán

Tipográfia, tördelés: Borbáth Gábor

Nyomás, kötés: OOK-Press Kft., Veszprém

Felelős vezető: Szathmáry Attila

Megjelent 18,25 (A/5) ív terjedelem